

**VESIENHOIDON YMPÄRISTÖTAVOITTEET
VESILUPAMÄÄRÄYSTEN TARKASTAMISEN
PERUSTEENA**

Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Eurooppaoikeus
Pro gradu -tutkielma
Salla Koskela
2021

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Vesienhoidon ympäristötavoitteet vesilupamääräysten tarkastamisen perusteena

Tekijä: Salla Koskela

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Oikeustiede, eurooppaoikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: X + 67

Vuosi: 2021

Tiivistelmä:

Vesipuitedirektiivi asettaa jäsenvaltioille kaksi ympäristötavoitetta: kiellon heikentää vesistöjen nykyistä tilaa sekä vesistöjen hyvän ekologisen tilan tavoitteen. Kyseiset ympäristötavoitteet on EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöllä vahvistettu jäsenvaltioita sitoviksi. Merkittäväksi uhaksi ympäristötavoitteiden saavuttamiselle on tunnistettu erityisesti vesivoiman tuotannosta vesimuodostumiin kohdistuvat paineet. Vesilupien vahva kansallinen pysyvyysuoja voikin muodostua merkittäväksi esteeksi ympäristötavoitteiden saavuttamiselle.

Tutkielma käsittelee vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteiden sitovuutta vesilupamääräysten tarkastamisessa. Tarkastelun kohteena on erityisesti vesilupien pysyvyysdoktriinin ja ympäristötavoitteiden oikeudellisen sitovuuden välinen suhde. Tutkielman tavoitteena on EU-oikeuden etusijaa toteuttavia periaatteita tarkastelemalla selvittää, miten vesienhoidon ympäristötavoitteet voidaan ottaa kansallisesti huomioon vesilupamääräysten tarkastamista koskevia säännöksiä sovellettaessa.

Tutkielma on lainopillinen ja lähestyy vesilupien tarkastamista koskevia velvoitteita EU-oikeudellisesta näkökulmasta. Tarkastelun kohteena on erityisesti EU-tuomioistuimen ympäristödirektiivejä koskeva oikeuskäytäntö, mutta myös kansallinen vesilupamääräysten tarkastamista koskeva lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö. Tutkielmassa hyödynnetään myös kriittisen ympäristöoikeuden keinoja, kun pyritään kehittämään kansallista vesioikeutta ympäristötavoitteet vahvemmin huomioonottavaan suuntaan.

Tutkielmasta selviää, että ympäristötavoitteiden oikeudellinen sitovuus ulottuu myös velvollisuuteen tarkastaa kansallisia vesilupamääräyksiä ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Kansalliset vesilupamääräysten tarkastamista koskevat säännökset näyttävätkin siten puutteellisina, kun ne eivät yksiselitteisesti mahdollista vesilupien tarkastamista ympäristötavoitteiden perusteella. Tutkielma esittää lainsäädäntömuutosten sijaan muita tapoja ympäristötavoitteiden huomioonottamiseksi vesilupien tarkastamisessa EU-oikeuden etusijaa toteuttavien periaatteiden avulla. Tutkielmassa systematisoidaan erityisesti laillisuusvalvontavaikutusta osaksi eurooppalaista ympäristöoikeutta jäsenvaltioiden harkintavallan rajojen määrittelemiseksi ja ympäristötavoitteiden toteutumiseksi.

Avainsanat: vesiensuojelu, vesien tila, vesipuitedirektiivi, eurooppaoikeus, ympäristöoikeus

SISÄLLYS

LÄHTEET	III
1. JOHDANTO	1
1.1. Johdatus tutkimusaiheeseen	1
1.2. Tutkimuskysymys, tutkimustehtävät ja tutkimuksen rajaus	3
1.3. Tutkimuksen viitekehys, tutkimusmenetelmät ja tutkimuksen rakenne	4
2. VESIENHOIDON YMPÄRISTÖTAVOITTEET	7
2.1. Vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteet ja ekologiset tilaluokkakuvaukset	7
2.2. Ympäristötavoitteiden oikeudellinen sitovuus	8
2.3. Vesimuodostuman ekologisen tilan määrittely	10
2.4. Heikentämiskielto ja hyvän ekologisen tilan tavoite	11
2.5. Poikkeaminen ympäristötavoitteista	13
2.6. Vesipuitedirektiivi joustavana sääntelymuotona	16
2.7. Ympäristötavoitteiden kansallinen implementointi	18
3. VESILUPIEN PYSYVYYS JA LUPAMÄÄRÄYSTEN TARKASTAMINEN	21
3.1. Vesilupien pysyvyyden historiallinen rakentuminen	21
3.2. Vesilupien pysyvyys oikeusvoimaopin näkökulmasta	23
3.3. Vesilupien tarkastamista koskevat vaatimukset vesipuitedirektiivissä	26
3.4. Vesilain mukaiset luvan tarkastamisperusteet	28
3.5. Ehdottoman luvanmyöntämisesteen jälkikäteinen havaitseminen	33
4. YMPÄRISTÖTAVOITTEIDEN TULKINTAVAIKUTUS	35
4.1. Ympäristötavoitteet ennakkovalvonnassa	35
4.2. EU-oikeuden tavoitteiden mukainen tulkinta	37
4.3. Tulkintavaikutusta rajoittavat tekijät	41
4.4. Ympäristötavoitteiden tulkintavaikutus ja vesilupien tarkastaminen	50
5. YMPÄRISTÖTAVOITTEIDEN VÄLITÖN VAIKUTUS	52
5.1. Direktiivien välitön vaikutus ja suora soveltaminen	52
5.2. Horisontaalivaikutuksen kielto ja käänteisen vertikaalivaikutuksen kielto	55
5.3. Laillisuusvalvontavaikutus ja ympäristötavoitteiden suora soveltaminen	59
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	62
6.1. Ympäristötavoitteiden sitovuus vesilupien tarkastamisessa	62
6.2. Ympäristötavoitteet vesilupien tarkastamisen perusteena	63
6.3. Ympäristötavoitteiden toteutumisen takaaminen	66

LÄHTEET

Virallislähteet

Euroopan komissio: Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance Document No. 20: Guidance Document on Exemptions to the Environmental Objectives

Euroopan komissio: Answer to a written question – Water Framework Directive – E008966/2015 saatavilla: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-008966-ASW_EN.html

HE 120/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 277/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 18/1982 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ounasjoen erityissuojelusta.

PeVL 32/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 10/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 55/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta.

YmVL 5/2000 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta EU:n neuvoston direktiiviksi (yhteisön toimien vesipolitiikan kehukset).

Säädökset

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista

Euroopan unionin perusoikeuskirja 2016/C 202/02

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019

Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä 1299/2004

Suomen perustuslaki 731/1991

Vesilaki 264/1961

Vesilaki 587/2011

Ympäristönsuojelulaki 527/2014

Neuvoston direktiivi 76/160/ETY, annettu 8. päivänä joulukuuta 1975, uimaveden laadusta

Neuvoston direktiivi 85/337/ETY, annettu 27. päivänä kesäkuuta 1985, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista

Oikeuskäytäntö

Euroopan unionin tuomioistuin ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuin

Asia C-26/62 *Van Gend en Loos v. Administratie der Belastingen* ECLI:EU:C:1963:1

Asia C-14/83 *Von Colson ja Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen* ECLI:EU:C:1984:153

Asia C-152/84 *Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*
ECLI:EU:C:1986:84

Asia C-80/86 *Kolpinghuis Nijmegen* ECLI:EU:C:1987:431

Asia C-322/88 *Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles* ECLI:EU:C:1989:646

Asia C-350/88 *Société française des Biscuits Delacre ym. v. Euroopan yhteisöjen komissio*
ECLI:EU:C:1990:71

Asia C-106/89 *Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion SA*
ECLI:EU:C:1990:395

Asia C-236/92 *Comitato di Coordinamento per la Difesa della Cava ym. v Regione Lombardia ym.* ECLI:EU:C:1994:60

Asia C-72/95 *Kraaijeveld ym.* ECLI:EU:C:1996:404

Asia C-268/00 *Euroopan yhteisöjen komissio v. Alankomaiden kuningaskunta*
ECLI:EU:C:2002:186

Asia C-201/02 *Delena Wells v. Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions* ECLI:EU:C:2004:12

Asia C-371/02 *Björnekulla Fruktindustrier AB v. Procordia Food AB.*
ECLI:EU:C:2004:275

Asia C-32/05 *Euroopan yhteisöjen komissio v. Luxemburgin suurherttuakunta*
ECLI:EU:C:2006:749

Asia C-321/05 *Hans Markus Kofoed v. Skatteministeriet* ECLI:EU:C:2007:408

Asia C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV v. Saksan valtio (Weser)*
ECLI:EU:C:2015:433

Asia C-648/13 *Euroopan komissio v. Puolan tasavalta* ECLI:EU:C:2016:490

Asia C-346/14 *Euroopan komissio v. Itävallan tasavalta (Schwarze Sulm)*
ECLI:EU:C:2016:322

Asia C-529/15 *Folk* ECLI:EU:C:2017:419

Asia C-664/15 *Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisatio*
ECLI:EU:C:2017:760

Yhdistetyt asiat C-397/01 - C-403/01 *Pfeiffer ym.* ECLI:EU:C:2004:584

Yhdistetyt asiat C-379/08 ja C-380/08 *ERG ym.* ECLI:EU:C:2010:127

Yhdistetyt asiat C-411/10 ja C-493/10 *N. S. ym.* ECLI:EU:C:2011:865

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotukset

Julkisasiamies *Jääskisen* ratkaisuehdotus asiassa C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV v. Saksa (Weser)* ECLI:EU:C:2014:2324

Julkisasiamies *Alberin* ratkaisuehdotus asiassa C-60/01 *Euroopan yhteisöjen komissio v. Ranskan tasavalta* ECLI:EU:C:2002:69

Julkisasiamies *Kokottin* ratkaisuehdotus asiassa C-568/11 *Agroferm A/S v. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri* ECLI:EU:C:2013:35

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2002:86

KHO 2003:38

KHO 2004:98

KHO 2015:63

KHO 2016:84

KHO 2014:176

KHO 2017:87

KHO 2019:166

Kirjallisuus

Hepola, Matti: Oikeusvoimaopin transformaatio : Siviiliprosessioikeudellisen oikeusvoimaopin muuttuminen ja siirtyminen hallinto- ja ympäristöoikeuteen ympäristöluvan pysyvyyden kannalta. Edita, 2005

Hollo, Erkki J.:

- Ympäristönsuojeluoikeus. WSOY, 2001
- Vesioikeus. Edita, 2014

Jans, Jan H.: European environmental law. Europa Law publishing, 2000, 2. painos

Josefsson, Henrik: Good Ecological Status – Advancing the Ecology of Law. Uppsala University, 2015

Koillinen, Mikael: Luottamuksensuoja eurooppalaisena oikeusperiaatteena. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja n:o 310, 2012

Lang, J.N.: Omistusoikeudesta Suomen vesiin. Uudelleen toim. Kyösti Haataja, 1932, WSOY

Mäenpää, Olli:

- Eurooppalainen hallinto-oikeus. Talentum, 2011
- Hallinto-oikeus. Alma Talent, 2018

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. Edita, 2016

Pietilä, Jorma: Vesioikeus. Helsinki, 1979

Pokka, Hannele: Rakennettujen vesistöjen jälkivalvontajärjestelmät. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-SARJA N:o 188, 1991

Raitio, Juha:

- Eurooppaoikeuden välitön vaikutus. Lakimiesliiton kustannus, 1994
- Eurooppa ja sisämarkkinat. Alma Talent, 2013

Soininen, Niko: Vesioikeudellinen perusteluvelvollisuus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 330, 2016

Söderasp, Johanna: Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwater - A Study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive. Luleå University of Technology, 2018

Vihervuori, Pekka: Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa – Tutkimus edunvalvonnan edellytyksistä vesien käyttöä koskevassa päätöksenteossa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 153, 1981

Artikkelit

Belinskij, Antti – Aroviita, Jukka – Kauppila, Jussi – Kymenvaara, Sara – Leino, Laura – Mäenpää, Milla – Raitanen, Elina – Soininen, Niko: Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen – perusteet ja menettely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 42/2018, saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-548-8>

Belinskij, Antti – Hepola, Matti – Hollo, Erkki – Kauppila, Jussi – Mäenpää, Milla – Määttä, Tapio – Römpötti, Essi – Valve, Helena – Soininen, Niko: Vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen: ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet. LupaMuutos-hankkeen loppuraportti 2019, saatavilla: <https://www.syke.fi/hankkeet/ymparistollinenlupamuutos>

Belinskij, Antti – Soininen, Niko:

- Vaelluskalakantojen oikeudellinen elvyttäminen ja vesivoima. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja X 2017, s. 89–149
- KHO:n Finnpulp-päätös (KHO 2019:166) ohjaa sopeutuvampaan lupien muuttamiseen ja yhteisvaikutusten hallintaan. Oikeustapauskommentti, Edilex, 2020, saatavilla: <https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/artikkelit/20434.pdf>

Belinskij, Antti – Paloniitty, Tiina: Poikkeaminen vesienhoidon ympäristötavoitteista uuden hankkeen takia. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VIII 2015, s. 271–308

Boeve, M.N. ja van den Broek, G.M. : The Programmatic Approach; a Flexible and Complex Tool to Achieve Environmental Quality Standards. *Utrecht Law Review*, 8(3) 2012, s. 74–85

Hepola, Matti: Oikeuskäytännön tulkinnasta kalatalousvelvoitteita muutettaessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja X 2017, s. 7–88

Jääskinen, Niilo: EU ja Hohfeld. Teoksessa: Puhuri käy – Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme, toim.: Heikki Kanninen – Hannu Koskinen – Allan Rosas – Maija Sakslin – Kaarlo Tuori. 2009, Edita, s. 245–302

Karhu, Juha – Määttä, Tapio: Ympäristö- ja luonnonvaraoikeudelliset sääntelytekniikat ja legitimeetti. Teoksessa: Luonnonvarojen hallinnan legitimeetti, toim. Petri Rannikko - Tapio Määttä, 2010, Vastapaino, s. 59–83

Kauppila, Jussi:

- Pintaveden normatiivinen tila. Ympäristöpolitiikan ja oikeuden vuosikirja V 2011, s. 7–47
- Vesienhoitosuunnitelma ja lupaharkinta – Osa I: Lähtökohtia vedenlaatonormin muodostumiselle. Ympäristöjuridiikka 1/2014, s. 47–78 (Kauppila 2014a)
- Vesienhoitosuunnitelma ja lupaharkinta – Osa II: Lupakäytäntöä neljältä toimintasektorilta. Ympäristöjuridiikka 3-4/2015, s. 69-116 (Kauppila 2014b)

Kokko, Kai T.: Eurooppalainen ympäristöoikeus korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä. *Lakimies* 3/2011, s. 475–503

Kotka, Mikael – Hovila, Maarit – Hovila, Ilari: Ympäristöperusoikeuden ja omaisuuden suojan yhteensovittaminen konkurssipesän julkisoikeudellisessa ympäristövastuussa, Edilex-sarja 2021/3, saatavilla: <https://www.edilex.fi/artikkelit/22895.pdf>

Kotkasaari, Timo: Vesilain mukaisen kalatalousmääräysten muuttamista koskevan sääntelyn tausta ja kehityspiirteitä. Ympäristöjuridiikka 3-4/2019, s. 52–84

Kuusiniemi, Kari: Biodiversiteetin suojeleminen ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja XXXIV 2001, Gummerus, s. 155–206.

Maunu, Antti: Ajankohtaista Eurooppaoikeutta – Direktiivin yksityisiä velvoittava vaikutus täsmennyksen tuomioistuimen Delena Wells -ratkaisussa. Defensor Legis N:o 2/2004, s. 304–313

Manner, E.J.: Näkökohtia vesioikeudellisten lupapäätösten pysyvyydestä. Teoksessa: Juhlajulkaisu Simo Zitting 1915 – 14.2 – 1985. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu C-sarja n:o 19, 1985, s. 195–214

Määttä, Tapio: Metodinen pluralismi oikeustieteessä – Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät. Teoksessa: Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. toim. Tarmo Miettinen, Edilex 2015/45, saatavilla: <https://www.edilex.fi/artikkelit/15891>

Määttä, Tapio – Soininen, Niko: Ympäristöoikeudellisen ratkaisun teorian rakenneosat ja ominaispiirteet. Lakimies 7–8/2016, s. 1028–1053

Paloniitty, Tiina – Kotamäki, Niina: Ympäristömallit, oikeuden lähteet ja normatiivisuuden jatkumon ongelma. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakauskirja 7–8/2020, s. 1104–1125

Puharinen, Suvi-Tuuli: Vesienhoidon ympäristötavoitteiden vaikutus ympäristöluvan ja vesitalousluvan pysyvyyteen. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja X 2017, toim. Tapio Määttä et al., s. 151–226

Pölönen, Ismo: Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen YVA-linjaukset direktiivin laillisuusvalvontavaikutuksen ilmentymänä. Oikeus 1/2006, s. 35–53

Raitio, Juha: Teleologia Eurooppaoikeudessa. Oikeus 2005 (34); 3, s. 276–297

Rinnevalli, Riku – Artell, Janne – Iho, Antti – Konu, Henna – Pokki, Heidi – Ahopelto, Lauri – Ojanen, Hannu – Kuoppala, Minna – Koljonen, Saija – Louhi, Pauliina: Vaellusesteiden purkaminen osana vaelluskalojen elinympäristökunnostuksia, Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 29/2021, Luonnonvarakeskus, 2021, saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-199-8>

Salila, Jari: Kalatalousvelvoitteen määrääminen vesitalousluvan haltijalle. Oikeusministeriön julkaisu 36/2018, saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161236>

Seppälä, Mika: Vesienhoitosuunnitelman huomioon ottaminen ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisessa lupaharkinnassa. Ympäristöjuridiikka 3-4/2004, s. 91–103

Suviranta, Outi: Oikeusvoimasta luottamuksen suojaan. Lakimies 7–8/2004, s. 1421–1436

Viljanen, Jukka – Heiskanen, Heta – Raskulla, Siina – Koivurova, Timo – Heinämäki, Leena: Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti, 2014, saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9563-2>

Viljanen, Jukka – Heiskanen, Heta – Raskulla, Siina: Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio. Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 86–109.

Muut lähteet

Länsineva, Pekka: Selvitys ympäristöministeriölle; Luontoarvot, ympäristönsuojelulain uudistushanke ja perusoikeuskysymykset. 2012, saatavilla: <https://ym.fi/documents/1410903/38678498/Pekka+L%C3%A4nsinevan+selvitys+Luontoarvot%2C+ymp%C3%A4rist%C3%B6nsuojelulain+uudistushanke+ja+perusoikeuskysymykset.pdf/aeeb8e43-1502-171b-a42f-21d449f95b81/Pekka+L%C3%A4nsinevan+selvitys+Luontoarvot%2C+ymp%C3%A4rist%C3%B6nsuojelulain+uudistushanke+ja+perusoikeuskysymykset.pdf?t=1605685369493> (käyty 25.4.2021)

Vesien tila, Ympäristö.fi, Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu, https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Vesi/Pintavesien_tila (käyty 23.4.2021)

Vesivoima on ilmastoystävällistä säätövoimaa, Ilmasto-opas.fi, Ilmatieteen laitoksen, Suomen ympäristökeskuksen ja Aalto-yliopiston ylläpitämä verkkosivu, <https://ilmasto-opas.fi/fi/ilmastonmuutos/hillinta/-/artikkeli/41d49038-4b1e-4e86-b4cb-625010efff7f/vesivoiman-tuotanto.html>, (käyty 1.3.2020)

Lyhenteet

EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
HE	hallituksen esitys
HOL	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa
KHO	korkein hallinto-oikeus
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
VL	Vesilaki 587/2011
VVL	Vanha vesilaki, Vesilaki 264/1961
VMJL	Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä
vp	valtiopäivät
YSL	Ympäristönsuojelulaki
YVA	ympäristövaikutusten arviointi

1. JOHDANTO

1.1. Johdatus tutkimusaiheeseen

Ympäristönsuojelulliset näkökohdat määrittävät luonnonvarojen käyttöä yhä enenevässä määrin. Luonnonvarojen käyttöä koskevalla sääntelyllä ei enää pyritä toteuttamaan ainoastaan taloudellisia intressejä, vaan myös turvamaan ihmisille välttämättömien luonnonjärjestelmien toimivuus nyt ja tulevaisuudessa. Elämän perusehdon ja elintärkeiden ekosysteemipalvelujen tarjoajina vesiekosysteemien käytöllä ja suojelulla on tässä erityisasema. Vesi on ihmiskunnalle elintärkeä luonnonvara ja vesistöjen suojelulla turvataan myös hyvälaatuisen veden riittävää saantia.

Vesiekosysteemit ovat erityisen herkkiä luonnonolosuhteiden muutoksille ja vesivoimaloilla sekä muilla vesirakennushankkeilla on usein haitallisia vaikutuksia vesistöihin. Ihmisten toiveet vesistöjen hyöty- ja virkistyskäytöstä ovat muuttuneet ja vesistöjen ekologinen monimuotoisuus koetaan yhtä tärkeämmäksi.¹ Aikaisemmin hyväksytyinä pidettyjen luonnonvarojen käyttötapojen legitimitetti voikin olla uhattuna, kun niitä pyritään sovittamaan uusiin kestävä käyttöä ja ekologisen monimuotoisuuden suojelua koskeviin kriteereihin. Toisaalta sähköntuotanto vesivoimalla aiheuttaa vain vähän kasvihuonekaasupäästöjä. Ilmastonmuutoksen ehkäisyn kannalta onkin pidetty tärkeänä, että vesitaloutta koskeva sääntely on jossain määrin myös sen käyttöä edistävää.² Vesiensuojelu ja vesienkäyttöä koskeva sääntely on ollut myös EU:n ympäristönsuojelupolitiikan keskiössä.

Tärkeä unionin alueen vesien käyttöä ja suojelua koskeva säännös on vesienhoidon yhtenäistämisen tarpeesta syntynyt Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23.10.2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista (jatkossa vesipuitediirektiivi). Vesipuitediirektiivin tavoitteena on hyvälaatuisen veden saannin turvaaminen vesien suojelulla. Tavoitteena on pintavesien hyvän ekologisen tilan saavuttaminen vuoteen 2027 mennessä. Hyvän tilan saavuttamisen lisäksi direktiivin

¹ Rinnevali ym., 2021, s. 3

² Ilmasto-opas.fi, 2020

ympäristötavoitteena on vesimuodostumien nykyisen tilan heikentymisen ehkäiseminen.³ Suomen pintavesistä suurin osa täyttää vesipuitedirektiivissä vaadittavan hyvän ekologisen tilan vaatimuksen. Hyvää heikommassa ekologisessa tilanteessa on kuitenkin yhä 13 % järvistä, 32 % jokivesistöistä ja 87 % rannikkovesistä.⁴

Vesienhoidon ympäristötavoitteiden oikeudellinen sitovuus oli pitkään epäselvä. *Weser*-ratkaisussa EU-tuomioistuin linjasi, että vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteet sitovat jäsenvaltioita lupaharkinnassa.⁵ Myös kansallisessa oikeuskäytännössä ympäristötavoitteet on otettu huomioon osana lupaharkintaa.⁶ Vesipuitedirektiivi ei kuitenkaan koske pelkästään lupaharkintaa, vaan se määrittelee useita toimenpiteitä, joihin jäsenvaltioiden on ryhdyttävä ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.

Merkittäväksi uhaksi ympäristötavoitteiden saavuttamiselle on tunnistettu erityisesti vesivoiman tuotannosta vesimuodostumiin kohdistuvat paineet. Suomessa vesivoimalaitoksia on kaikkiaan noin 220.⁷ Vesitalousluvut on tyypillisesti myönnetty toistaiseksi voimassaolevaksi. Siten myös vanhoja vesilupahankkeita koskevia määräyksiä voidaan joutua tarkastamaan hyvän ekologisen tilan saavuttamiseksi. Vesilaki mahdollistaa myös vanhojen ja toistaiseksi voimassaolevien hankkeiden lupamääräysten tarkastamisen tiettyjen edellytysten täytyessä. Vesienhoidon ympäristötavoitteita ei kuitenkaan mainita vesiluvan tarkastamisen perusteina sitä koskevissa vesilain säännöksissä, eikä luvan tarkastamisen yhteydestä vesienhoitosuunnitelmaan ole säädetty. Suomen ympäristökeskuksen käynnistämässä *LupaMuutos*-hankkeessa on tuotu esiin vesilupamääräysten tarkastamista koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön kohdistuvia muutostarpeita EU-oikeudellisten velvoitteiden täyttämiseksi.⁸ Ympäristötavoitteiden oikeudellinen sitovuus näyttääkin sopivan huonosti yhteen kansallisten lupamääräysten tarkastamista koskevien säännösten kanssa. Ympäristötavoitteiden soveltamisesta vesilupien tarkastamisessa ei toistaiseksi ole oikeuskäytäntöä.

³ Vesipuitedirektiivi 2000/60/EY 1 art ja johdanto-osa

⁴ Ympäristö.fi, Vesien tila, 2021

⁵ Asia C-461/13 *Weser*

⁶ Esim. KHO 2015:63

⁷ *Belinskij ym.*, 2019, s. 6

⁸ *Belinskij ym.*, 2019

1.2. Tutkimuskysymys, tutkimustehtävät ja tutkimuksen rajaus

Tutkimuksen lähtökohtana on vesilupien tarkastamista koskevien kansallisten säännösten ja vesipuitedirektiivin tavoitteiden välinen suhde. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää ensinnäkin, ovatko ympäristötavoitteet oikeudellisesti sitovia myös vanhoissa jo luvan saaneissa hankkeissa, ja velvoittaako ympäristötavoitteiden saavuttaminen jäsenvaltioita myös vanhojen lupien tarkastamiseen. Keskeisenä tavoitteena on esittää tulkintakannanottoja siitä, miten kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet voivat ottaa EU-oikeudelliset vesienhoidon ympäristötavoitteita koskevat velvollisuudet huomioon vesilupien tarkastamista koskevassa soveltamiskäytännössään.

Tutkimuskysymykset voidaan siten tiivistää seuraavasti:

- (1) Sitovatko ympäristötavoitteet jäsenvaltioita myös silloin, kun ne soveltavat lupamääräysten tarkastamista koskevia kansallisia säännöksiä, ja
- (2) voidaanko vesienhoidon ympäristötavoitteet ottaa kansallisessa soveltamiskäytännössä huomioon vesilupia koskevia lupamääräyksiä tarkastaessa, kun otetaan huomioon EU-oikeuden tehokasta toteutumista suojaavat oikeusperiaatteet?

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastaamiseksi tarkastelen erityisesti vesipuitedirektiiviä koskevaa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ja oikeuskirjallisuudessa esitettyjä tulkintakannanottoja ympäristötavoitteiden velvoittavuudesta. Tutkimuskysymyksen tavoitteena on selvittää, onko jäsenvaltiolla velvollisuus tarkastaa olemassa olevia vesilupamääräyksiä, jos toiminta voi vaarantaa vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamisen. Ympäristötavoitteiden velvoittavuuden laajuuden määrittäminen on välttämätöntä, jotta voidaan tarkastella EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta ja siten vastata toiseen tutkimuskysymykseen siitä, voidaanko kansallisia tarkastamista koskevia säännöksiä sovellettaessa ottaa ympäristötavoitteet huomioon. Toisen tutkimuskysymyksen tavoitteena on siten selvittää se, miten EU-oikeuden tehokas toteutuminen voidaan varmistaa, jos ympäristötavoitteita voidaan voimassaolevan EU-oikeuden mukaisesti pitää sitovina myös vesilupamääräysten tarkastamista koskevia säännöksiä sovellettaessa. Tähän tavoitteeseen pyritään EU-oikeuden etusijaa toteuttavien periaatteiden systematisoinnin kautta esittämään tulkintakannanottoja niiden soveltumisesta

lupamääräysten tarkastamista koskevien säännösten ja ympäristötavoitteiden välisten normiristiriitojen ratkaisemiseen. Näiden mahdollisten normiristiriitojen havainnoimiseksi, EU-oikeudellisten lähteiden lisäksi tutkimusaineistona on siten myös kansalliset vesilupien tarkastamista koskevat säännökset, niitä koskeva oikeuskäytäntö sekä vesilupia koskevien hallintopäätösten pysyvyysdoktriini.

Kansallisen vesilupajärjestelmän ja vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteiden väliseen jännitteeseen pyritään tutkimuksessa etsimään ratkaisua eurooppalaisen ympäristöoikeuden oikeusperiaatteita kehittäen. Tutkimuksessa ei siten esitetä *de lege ferenda* -kannanottoja siitä, miten kansallisen oikeuden tulisi olla. Sen sijaan tutkimus pyrkii EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä tarkastelemalla esittämään tulkintakannanottoja voimassa olevan EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhteesta.

Tutkimuksen rajoitetun muodon ja selkeyden vuoksi se on rajattu koskemaan ympäristöllisistä luvista ainoastaan vesilupia. Vesiluvat on valittu tutkimuksen kohteeksi niiden muita ympäristölupia vahvemman pysyvyysuojan vuoksi. Rajatusta näkökulmasta huolimatta tutkimuksella voidaan myös laajemmin hahmottaa kansallisen ympäristölainsäädännön suhdetta EU-oikeuden ympäristönsuojellisiin tavoitteisiin.

1.3. Tutkimuksen viitekehys, tutkimusmenetelmät ja tutkimuksen rakenne

Tutkimus on vahvasti eurooppaoikeudellinen sen pyrkiessä tuottamaan tiedon siitä, *miten oikeus on*, kun unionin oikeuden mukaiset jäsenvaltioille asetetut velvollisuudet otetaan huomioon. Toisin sanoen se vastaa siihen, *miten EU-oikeus on*. Kansallisia oikeuslähteitä hyödynnetään kuitenkin sen tarkastelemiseksi, miten EU-oikeus toteutuu kansallisella tasolla ja miten eurooppalaisia oikeusperiaatteita hyödynnetään tai voidaan hyödyntää vesilupien tarkastamista koskevassa kansallisessa oikeuskäytännössä. Tutkielmalla on vahva yhteys ympäristö- ja vesioikeuden alaan. Perustellusti voidaan puhua *eurooppalaisesta ympäristöoikeudellisesta* tutkimuksesta.

Tutkielman keskeisenä tutkimusmenetelmänä on lainoppi. Käytännöllisen lainopin avulla tuotettujen tulkintakannanottojen lisäksi tutkielmassa hyödynnetään vahvasti erityisesti teoreettista lainoppia, kun pyritään systematisoimaan oikeusperiaatteiden soveltamista eurooppalaisessa ympäristöoikeudessa. Tutkimukseni näkökulmaa voidaan siltä osin pitää

kriittisenä ympäristöoikeudellisena tutkimuksena, että se pyrkii systematisoimaan mahdollisesti vallitsevasta tuomariniideologiasta poikkeavaa näkemystä EU-oikeuden ensisijaisuudesta tilanteissa, joissa turvataan oikeutta ympäristöön.⁹ Tutkimus tunnustaa arvotaustansa, joka on ympäristöarvoja sekä eurooppalaistumista painottava. Tästä huolimatta, sitä ei tule pitää avoimesti poliittisena vaihtoehtoisena lainoppina, sillä se ei pyri esittämään tulkintakannanottoja siitä, miten asioiden pitäisi olla, vaan osoittamaan kriittisen positivistisen näkemyksen kautta ympäristötavoitteiden korostuneen aseman eurooppalaisessa oikeuskulttuurissa. Kriittisen teoreettisen ympäristöoikeuden tavoin, pyrkimyksenä on kuitenkin eurooppalaisen ympäristöoikeuden periaatteita ja yleisiä oppeja systematisoimalla kansallisen vesilupajärjestelmän kehittäminen ja yhdenmukaistaminen EU-oikeuden asettamien velvoitteiden kanssa.

Tämän johdanto-osan jälkeisessä luvussa kaksi tarkastelen vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteita sekä niiden kansallista implementointia. Lisäksi tarkastelen ympäristötavoitteita koskevaa keskeistä oikeuskäytäntöä. Luvussa kolme pyrin systematisoimaan vesilupapäätösten pysyvyysdoktriinia ja sen suhdetta vesilupien tarkastamista koskeviin säännöksiin. Kyseisten lukujen tarkoituksena on tutkimuksen kannalta merkittävien normien tarkastelu ja tulkinta, sekä EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välisten ristiriitojen systematisointi.

Luvuissa neljä ja viisi systematisoin EU-oikeuden etusijaa toteuttavia periaatteita. Tarkastelen EU-oikeuden tulkintavaikutuksen ja välittömän vaikutuksen edellytyksiä ja soveltamista erityisesti ympäristödirektiivejä koskevassa eurooppalaisessa oikeuskäytännössä. Tulkintavaikutusta koskevassa luvussa neljä tarkastelen kansallisen oikeuden ja EU:n oikeusperiaatteiden asettamia rajoja tulkintavaikutuksen hyödyntämiselle vesilupien tarkastamisessa ympäristötavoitteiden perusteella.

Kriittisen teoreettisen ympäristöoikeuden näkökulma painottuu tutkielman luvussa viisi. Luvussa tarkastelen oikeuskäytäntöä ympäristödirektiivien jäsenvaltioille asettamien velvoitteiden huomioonottamisesta ja systematisoin valittuja tulkintalinjoja osana välitöntä vaikutusta, mutta myös erillisenä laillisuusvalvontavaikutuksen ilmentymänä. Vaikka laillisuusvaikutuksen käsitettä ei ole käytetty EU-tuomioistuimen ratkaisussa, tutkimus

⁹ Kriittisestä ympäristöoikeudesta tutkimussuuntauksena ks. *Määttä*, 2015, s. 34-37

pysyy sallittujen oikeuslähteiden ja lainopillisen metodin asettamissa rajoissa sen määrittellessä periaatteen sisältöä EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön kautta. Tarkastelen välittömän vaikutuksen ja laillisuusvalvontavaikutuksen doktriineja erityisesti suhteessa vesilupien tarkastamiseen, mutta samalla systematisoin myös laajemmin EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhdetta ympäristöoikeuden alalla. Tavoitteena on laillisuusvalvontavaikutuksen systematisointi osana eurooppalaisen ympäristöoikeuden yleisiä oppeja, ja siten kansallisen vesioikeuden kehittäminen eurooppalaisia ympäristötavoitteita painottavaksi.

2. VESIENHOIDON YMPÄRISTÖTAVOITTEET

2.1. Vesipuidedirektiivin ympäristötavoitteet ja ekologiset tilaluokkakuvaukset

Euroopan unionin alueen vesipolitiikan yhtenäistämisen tarpeesta syntyneen vesipuidedirektiivin keskeisenä pyrkimyksenä on hyvälaatuisen veden saannin turvaaminen vesistöjä suojelemalla ja vesistöjen veden laatua parantamalla. Tavoitteeseen pyritään asettamalla direktiivillä säännöt vesimuodostumien tilan huonontumisen pysäyttämiseksi ja Euroopan jokien, järvien ja pohjaveden hyvän tilan saavuttamiseksi.¹⁰

Vesienhoidon ympäristötavoitteet on määritelty vesipuidedirektiivin 4 artiklassa. Ne asettavat jäsenvaltioille kaksi päätavoitetta. Ensinnäkin jäsenvaltioiden tulee tehdä tarvittavat toimenpiteet vesimuodostumien tilan heikkenemisen ehkäisemiseksi. Toiseksi, jäsenvaltiot ovat velvoitettuja ryhtymään toimenpiteisiin, joiden avulla vesimuodostumien hyvä ekologinen tila saavutetaan. Vesipiirien hoitosuunnitelmat sekä niihin sisältyvät toimenpideohjelmat ovat vesipuidedirektiivin toteuttamisen keskeiset instrumentit, jotka direktiivi velvoittaa jäsenvaltiot laatimaan.¹¹

Vesipuidedirektiivin liite V sisältää ekologiset tilaluokkakuvaukset ja laatutekijät, joiden avulla jäsenvaltioiden tulee määrittää vesimuodostuman nykyinen tila.¹² Vesienhoitosuunnitelmissa sekä niihin sisältyvissä toimenpideohjelmissa jäsenvaltioiden tulee sitten vesimuodostumien tilan perusteella määrittellä direktiivin ympäristötavoitteita konkretisoivat erityiset ekologiset tavoitteet jokaiselle pintavesimuodostumalle ja pohjavesialueelle.¹³ Tavoitteet perustuvat veden määrään sekä veden kemialliseen ja ekologiseen tilaan.¹⁴ Jokaisen alueen erityispiirteet, ihmistoiminnan vaikutus sekä vedenkäytön taloudellinen analyysi tulee ottaa lähtökohdaksi ekologisten tavoitteiden määrittelyssä.¹⁵ Vesipuidedirektiivin V liite konkretisoi 4 artiklan ympäristötavoitteiden sisällön, mutta se jättää jäsenvaltioille kuitenkin harkintavaltaa muun muassa laatutekijöiden

¹⁰ Vesipuidedirektiivi 2000/60/EY 1 art. ja johdanto-osa

¹¹ Puharinen, 2017, s. 165

¹² Vesien luokittelu ekologisten ominaisuuksien perusteella oli yksi vesipuidedirektiivin tuomista merkittävistä uudistuksista kansalliseen vesistöjen tilan määrittelyyn. Ks. lisää ekologisen tilaluokan määrittämisestä mm. Kauppila, 2011

¹³ Söderasp, 2018, s. 48

¹⁴ Seppälä, 2004, s. 94

¹⁵ Vesipuidedirektiivi 5(1) art.

valintaan. Tämä mahdollistaa sen, että vesimuodostumien ominaispiirteet ja vesimuodostumien moninaisuus voidaan ottaa huomioon.¹⁶

Vesienhoitosuunnitelmissa tulee vesimuodostumien ekologisten tilojen määrittelemisen lisäksi myös yksilöidä ne toimet, joihin vesipiireissä aiotaan ryhtyä määriteltyjen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.¹⁷ Toimet ovat jäsenvaltioiden itsensä määriteltävissä. Niiden pitää kuitenkin olla tehokkaita direktiivin tavoitteisiin nähden.¹⁸ Direktiivin tarkoituksena on siten ensi sijassa tiettyjen ympäristöön kohdistuvien tavoitteiden saavuttaminen ilman sen määrittelemistä, millaisin keinoin tai oikeudellisin instrumentein jäsenvaltioiden tulee tavoitteet saavuttaa.

2.2. Ympäristötavoitteiden oikeudellinen sitovuus

Ympäristötavoitteiden oikeudellisesta sitovuudesta vallitsi pitkään epäselvyyttä. Vesipuitedirektiivin tavoitteet tulkittiin jäsenvaltioissa lähinnä ohjauksellisiksi, ja niiden katsottiin sitovan ainoastaan vesienhoitosuunnitelman laadinnan tavoitteina.¹⁹ Myös vesipuitedirektiivin kansallisessa implementoinnissa ympäristötavoitteiden sitovuutta tulkittiin jokseenkin epäjohdonmukaisesti.²⁰ EU-tuomioistuin linjasi kuitenkin yksiselitteisesti *Weser*-ratkaisussa, että ympäristötavoitteet velvoittavat myös itsenäisesti jokaisessa direktiivissä säädettyssä menettelyn vaiheessa.²¹ Vesienhoidon ympäristötavoitteista säädetään Suomessa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa (vesienhoitolaki, VMJL 1299/2004).

Weser-ratkaisu käsitteli ympäristötavoitteiden oikeudellista sitovuutta nimenomaan lupaharkinnassa. Lupa on tuomioistuimen mukaan evättävä niiltä hankkeilta, jotka voivat aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan huononemisen tai vaarantaa sen hyvän tilan saavuttamisen.²² Lisäksi ratkaisulla vahvistettiin, että ympäristötavoitteet ovat sitovia

¹⁶ *Josefsson*, 2015, s. 35

¹⁷ Vesipuitedirektiivi 11 art. ja 4(4)(d) art.

¹⁸ *Boeve – van den Broek*, 2012, s. 80

¹⁹ Ks. sitovuutta koskevasta epäselvyydestä Suomen oikeudessa esim. *Kauppara*, 2011, s. 19–21, *Seppälä*, 2004, s. 94–98, *Hollo*, 2001, s. 494

²⁰ *HE 120/2004 vp.*, s. 11 ja 23

²¹ Asia C-461/13 *Weser* kohta 43

²² Asia C-461/13 *Weser* kohta 51

itsenäisesti lupaharkinnassa, eivätkä ainoastaan vesienhoidon suunnittelua ohjaavina tavoitteina.²³

Ympäristötavoitteet velvoittavat jäsenvaltioita tiukasti tiettyyn päämäärään (*obligation of result*)²⁴ eli ympäristötavoitteiden tosiasialliseen saavuttamiseen.²⁵ Siten pelkästään pyrkiminen ympäristötavoitteiden saavuttamiseen ei täytä jäsenvaltioille niillä asetettua velvoitetta. Korkein hallinto-oikeus on lupaharkintaa koskevissa ratkaisuisaan viitannutkin *Weser*-ratkaisuun ja velvollisuuteen evätä lupa ympäristötavoitteita vaarantavilta hankkeilta arvioidessaan luvan myöntämisedellytyksiä ja ympäristötavoitteiden välistä suhdetta.²⁶

Ympäristötavoitteiden oikeudellinen sitovuus vahvistui vielä EU-tuomioistuimen *Protect*-ratkaisun myötä. Ratkaisussa EU-tuomioistuin linjasi, että vesiputedirektiivin tavoitteet ja niiden tehokas toteutuminen edellyttävät, että yksityisillä on mahdollisuus vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa. Kansallisen tuomioistuimen velvollisuutena on siten varmistaa, ovatko kansalliset viranomaiset noudattaneet vesiputedirektiivin 4 artiklan mukaisia ympäristötavoitteita koskevia velvollisuuksiaan. Ympäristötavoitteet ovat täten kansallisissa tuomioistuimissa suoraan sovellettavia.²⁷

Vaikka *Weser*-ratkaisu koski ympäristötavoitteiden sitovuutta nimenomaan lupaharkinnassa, on sillä merkitystä myös arvioitaessa ympäristötavoitteiden soveltamista muiden kuin lupaharkintaa koskevien säännösten soveltamisessa. Ratkaisussa vahvistettiin nimittäin myös ympäristötavoitteiden itsenäinen, vesienhoitosuunnitelmasta riippumaton asema. Siten vesienhoidon ympäristötavoitteiden oikeudellisen sitovuuden ei voida katsoa koskevan ainoastaan uusien lupien myöntämistä, vaan myös velvollisuus tarkistaa ja saattaa luvat ajan tasalle on sidottu direktiivin ympäristötavoitteiden saavuttamiseen.²⁸

²³ Julkisasiamies *Jääskisen* ratkaisuehdotus asiassa C-461/13 *Weser*, kohdat 55–57

²⁴ Saman kaltainen sitovuus on katsottu olevan myös esim. uimaveden laatua koskevan direktiivin 76/160/ETY tavoitteilla, ks. esim. asia C-268/00 *Komissio v. Alankomaat*, kohta 12. Vrt. *obligation of means* tai *obligation of best effort* esim. julkisasiamiehen ratkaisu asiassa C-60/01 *Komissio v. Ranska*, kohdat 60–70

²⁵ *Puharinen*, 2017, s. 158

²⁶ Ks. esim. KHO 2017:87 ja KHO 2019:166

²⁷ Asia C-664/15 *Protect* kohta 34

²⁸ *Belinskij - Soininen*, 2017, s. 115

2.3. Vesimuodostuman ekologisen tilan määrittelyminen

Vesienhoitosuunnitelmaan sisällytettävät vesipuidedirektiivin V liitteessä määritellyt ekologiset tilaluokkakuvaukset ovat vesimuodostumille asetettuja ympäristölaatuormeja. Ympäristölaatuormilla tarkoitetaan sellaista normia, joka määrittelee sallitun maksimaalisen pilaantumisen määrän tietyssä ympäristön osassa.²⁹ Siten ekologiset tilaluokkakuvaukset antavat sisällön oikeudellisesti sitoville ympäristötavoitteille; ne kertovat mikä on sallittua ja mikä ei. Ympäristötavoitteiden oikeudellista sitovuutta koskevan epävarmuuden vuoksi, ekologisten tilaluokkakuvausten ei ennen Weser -ratkaisua katsottu täyttävän tällaisen sallitun ja ei-sallitun rajan osoittavan ympäristölaatuormin määritelmää.³⁰

Vesimuodostumat jaetaan viiteen eri ekologiseen tilaluokkaan sen mukaan, miten voimakkaasti ne poikkeavat luonnontilasta. Tilaluokat ovat erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä ja huono vesipuidedirektiivin liitteen V määritelmien mukaisesti. Ekologisen tilan määritteleviä laatutekijöitä ovat biologiset muuttujat, fysikaalis-kemialliset muuttujat ja hydrologis-morfologiset muuttujat.³¹ Biologiset muuttujat ovat näistä tärkeimmät. Vasta niiden saavuttaessa hyvän tilan, otetaan myös muut laatutekijät mittauksessa huomioon vesimuodostuman hyvää ekologista tilaa määriteltäessä.³² Jokaiselle vesimuodostumalle määritetään siten näiden laatutekijöiden perusteella vesimuodostuman nykyinen tila sekä vesimuodostuman tavoitteellinen hyvä ekologinen tila tai hyvä ekologinen potentiaali. Kuhunkin vesimuodostumaan kohdistuu siten kaksi ympäristölaatuormia; vesimuodostuman nykyinen tila määrittelee laatuormin, johon heikentämiskielto kohdistuu ja hyvä ekologinen tila tai hyvä ekologinen potentiaali tavoitteellisen laatuormin, joka jäsenvaltioiden tulee saavuttaa. Mikäli vesimuodostuman nykyinen tila on hyvä tai parempi, on laatuormi sama, sillä erillistä tavoitteellista laatuormia ei tarvita.³³

²⁹ Boeve – van den Boek, 2012, s. 75, vrt. ympäristöraja-arvo, joka määrittelee sallitun päästön määrän tietyistä lähteistä

³⁰ Seppälä, 2004

³¹ Kauppila, 2011, s. 28

³² Josefsson, 2015, s. 35

³³ Puharinen, 2017, s. 162

Komission esille tuoman ja EU-tuomioistuimen *Weser*-asiassa esittämän tulkintalinjan mukaan ekologinen tilaluokka määräytyy heikoimmassa tilassa olevan laatutekijän mukaan.³⁴ Kyse on niin sanotusta *one-out, all-out* -periaatteesta. Kyseisen periaatteen voidaan katsoa ilmentävän myös varovaisuusperiaatetta.³⁵ Komission kirjallisen vastauksen mukaan kyseinen menettely turvaa direktiivin tavoitetta ympäristön eheydestä sekä mahdollistaa sen, että kaikki vesien tilaa mahdollisesti heikentävät tekijät voidaan ottaa huomioon vesienhoidon suunnittelussa.³⁶

2.4. Heikentämiskielto ja hyvän ekologisen tilan tavoite

Vesipuitedirektiivillä asetetaan jäsenvaltioille siis kaksi oikeudellisesti sitovaa ympäristötavoitetta: kielto heikentää vesimuodostumien nykyistä tilaa sekä vaatimus saavuttaa kaikkien vesistöjen hyvä ekologinen tila. Vesipuitedirektiivin liitteen V mukaisesti asetetut ympäristölaatumormit muodostavat näiden oikeudellisesti sitovien normien sisällön. Heikentämiskielto ja hyvän tilan tavoite ovat itsenäisiä normeja ja niitä tulee soveltaa toisistaan riippumatta. Siten pelkästään se, että jäsenvaltio täyttää velvollisuutensa heikentämiskiellon osalta, ei poista velvollisuutta vesimuodostumien tilan parantamisesta.³⁷

Heikentämiskielto kohdistuu vesimuodostuman arvioituun nykyiseen tilaan. EU-tuomioistuin katsoi *Weser*-ratkaisussa, että vesipuitedirektiivin 4(1)(a)(i) artiklan mukainen vesimuodostuman tilan huononeminen on kyseessä heti silloin, kun yhdenkin laatutekijän tila huononee, vaikka se ei johtaisi pintavesimuodostuman luokan alenemiseen kokonaisuudessaan.³⁸ Tämä poikkeaa komission aiemmin esittämästä tulkintaohjeesta, jonka mukaan vesipuitedirektiivin 4(7) artiklan huononeminen viittaa nimenomaan muutoksin luokassa ja että jäsenvaltioiden ei tarvitse ottaa heikentämiskieltoa huomioon tilan sisällä tapahtuvien muutoksien kohdalla.³⁹ Tuomioistuimen tekemää tulkintaa voidaan kuitenkin pitää perusteltuna, jotta kaikkein laatutekijöiden huononeminen voidaan ottaa heikentämiskieltoa sovellettaessa huomioon. *One-out, all-out* -periaatteen soveltaminen tilaluokan määrittelemisessä voi nimittäin johtaa siihen, että suuri osa laatutekijöistä on

³⁴ *Komissio*, 2015 ja julkisasiamies *Jääskisen* ratkaisuehdotus asiassa C-461/13 *Weser*, kohdat 69–70

³⁵ Julkisasiamies *Jääskisen* ratkaisuehdotus asiassa C-461/13 *Weser*, kohta 101

³⁶ *Komissio*, 2015

³⁷ Julkisasiamies *Jääskisen* ratkaisuehdotus asiassa C-461/13 *Weser*, kohta 67

³⁸ Asia C-461/13 *Weser*, kohta 70

³⁹ *Komissio*, 2000, s. 25

paremmassa tilassa, kuin vesimuodostuman huonoimmassa tilassa oleva laatutekijä, jonka mukaan luokka määrittyy. Siten mikäli direktiivissä tarkoitettua huononemisen käsitettä tarkasteltaisiin vain luokan huononemisen kautta, voisi heikentämiskiellon ulkopuolelle jäädä useita laatutekijöiden tilassa tapahtuvia muutoksia.⁴⁰

Myös korkein hallinto-oikeus on tulkinnut huononemisen käsitettä *Weser*-ratkaisussa esitetyllä tavalla.

Muun muassa Sierilän voimalaitoksen vesiluvan myöntämistä koskevassa ratkaisussa KHO 2017:87, kiinnitti korkein hallinto-oikeus asiaa arvioidessaan huomiota aluehallintoviraston ja hallinto-oikeuden päätösten jälkeen annettuun ennakkoratkaisuun vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan tulkinnasta (*Weser*-tuomio). Ratkaisu huomioon ottaen korkeimman hallinto-oikeuden mukaan oli arvioitava, vaaransiko voimalaitoshankkeen toteuttaminen kyseisen vesimuodostuman hyvän saavutettavissa olevan tilan tai aiheuttaisiko hanke ainakin yhden ekologisen tilan luokittelua koskevan osatekijän alenemisen.

Heikentämiskielto koskee siis jo yhdenkin laadullisen tekijän huononemista. Heikentämiskielto on myös ymmärrettävä itsenäiseksi, hyvän tilan saavuttamisesta riippumattomaksi, velvoitteeksi.⁴¹ Se sitoo jäsenvaltioita siten silloinkin, kun tilan huononeminen ei vaaranna hyvän tilan tavoitteen saavuttamista.⁴²

Heikentämiskiellon lisäksi jäsenvaltioille on siis lisäksi asetettu hyvän tilan saavuttamista koskeva itsenäinen velvoite. Hyvän tilan tavoitteella tarkoitetaan vesimuodostumien hyvää ekologista tilaa. Pintavesien kohdalla tavoitteena on lisäksi vesimuodostumien hyvä kemiallinen tila. Vesipuitedirektiivi velvoittaa kolmen kaltaisiin toimiin hyvän tilan tavoitteen saavuttamiseksi: vesimuodostumien suojelemiseen, parantamiseen ja ennallistamiseen.⁴³ Hyvän tilan käsitteen sisältöä konkretisoi laatuluokittelua täsmentävä direktiivin V liite.

⁴⁰ Julkisasiamies *Jääskisen* ratkaisuehdotus asiassa C-461/13 *Weser*, kohdat 102–103

⁴¹ *Puharinen*, 2017, s. 159

⁴² *Belinskij – Paloniitty*, 2015, s. 276

⁴³ Vesipuitedirektiivi 4(1)(a-b)

Hyvän tilan tavoitteesta voidaan poiketa sellaisten vesimuodostumien kohdalla, jotka ovat voimakkaasti muutettuja tai keinotekoisia. Tällaisten vesimuodostumien kohdalla tavoitteena on pintavesien hyvä ekologinen ja kemiallinen potentiaali.⁴⁴ Heikentämiskielto koskee kuitenkin myös näitä vesimuodostumia. Mikäli jäsenvaltio luokittelee vesimuodostumia voimakkaasti muutetuiksi, tulee niiden esittää myös perustelut ja selitys sille, miksi vesimuodostumaan ei voida soveltaa hyvän tilan tavoitetta. Hyvää ekologista potentiaalia koskevan tavoitteen asettaminen ei kuitenkaan tarkoita, että vesimuodostumien tilaan ei kohdistuisi merkittäviä vaatimuksia. Myös tällä tavoitteella on tosiasiallisesti suuri merkitys direktiivin tehokkaassa täytäntöönpanossa, sillä suuri osa unionin alueen vesimuodostumista on luokiteltu voimakkaasti muutetuiksi tai keinotekoisiksi.⁴⁵ Suomessa voimakkaasti muutetuiksi on nimetty 133 vesimuodostumaa ja keinotekoisiksi 35.⁴⁶

2.5. Poikkeaminen ympäristötavoitteista

Huolimatta ympäristötavoitteiden sitovuuden korostumisesta *Weser*-ratkaisun myötä, mahdollistetaan vesipuitedirektiivissä myös poikkeaminen ympäristötavoitteista.⁴⁷ *Weser*-ratkaisussa tuomioistuimien katsoikin, että direktiivissä jäsenvaltioille jätetyt mahdolliset keinot poiketa ympäristötavoitteista nimenomaan korostavat ympäristötavoitteiden sitovuutta.⁴⁸ Ympäristötavoitteiden poikkeamisesta uusien hankkeiden kohdalla säädetään vesipuitedirektiivin 4(7) artiklassa. Uusille hankkeille voi olla mahdollista myöntää lupa, mikäli erittäin tärkeä yleinen etu ylittää ympäristötavoitteilla saavutettavat ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt ja, mikäli muut 4(7) artiklan poikkeamiselle asetetut ehdot täyttyvät. Direktiivissä säädetyt poikkeamisedellytykset uusien hankkeiden kohdalla on implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön VHJL 23 §:llä.

Uusien pilaamisvaikutusta aiheuttavien hankkeiden kohdalla poikkeaminen on mahdollista vain, jos pintavesimuodostuman tilaluokitus ei laske hyvän tilan alapuolelle.⁴⁹ Toisin sanoen huonontamiskiellosta poikkeaminen pilaamisvaikutusten kohdalla on mahdollista vain silloin, kun vesimuodostuman alkuperäinen tila on erinomainen ja tila huononisi

⁴⁴ Vesipuitedirektiivi 2(23) art. ja 4(1)(a)(iii) art.

⁴⁵ *Josefsson*, 2015, s. 39

⁴⁶ *Belinskij ym.*, 2018, s. 10

⁴⁷ Vesipuitedirektiivi 4(4-7) art.

⁴⁸ Asia C-461/13 *Weser* kohdat 44 ja 47

⁴⁹ Vesipuitedirektiivi 4(7) art.

pilaamisvaikutuksen seurauksena erinomaisesta hyvään tilaan. Vesivoimarakentamisen sekä muita rakenteellisia muutoksia aiheuttavien uusien hankkeiden kohdalla tällaista rajoitetta ei kuitenkaan ole, vaan poikkeaminen on mahdollista tilaluokituksen laskiessa myös hyvää tilaa alemmalle tasolle. Poikkeamisen muut edellytykset, kuten erittäin tärkeän yleisen edun vaatimus, ovat samat sekä vesirakentamisen että pilaamista aiheuttavien uusien hankkeiden kohdalla. Suomessa erinomaisessa tilassa on vain vajaa kolmannes sisämaan pintavesistä.⁵⁰ Tästä syystä pilaamisvaikutuksia aiheuttavien uusien hankkeiden kohdalla ympäristötavoitteista poikkeaminen on kansallisesti suhteellisen rajallista.

Jäsenvaltioiden laajaa harkintavaltaa ympäristötavoitteista poikkeamiseen vesivoima-asioissa korosti EU-tuomioistuimen *Schwarze Sulm* -ratkaisu. Tapauksessa EU-tuomioistuin jätti ympäristötavoitteista poikkeamiseen laajan harkintavallan sillä perusteella, että yleiset edut olivat selvästi suuremmat kuin ympäristötavoitteisiin kohdistuvat haitat. Asiassa oli kysymys uuden vesivoimalan rakentamisesta, minkä seurauksena vesimuodostuman vesiputedirektiivissä tarkoitettu ekologinen tila huononisi erinomaisesta tilasta hyvään tilaan. Tuomioistuimelle osoittamassaan kanteessa komissio esitti väitteen, että Itävallan tasavalta ei ollut noudattanut sen ympäristötavoitteita koskevia velvollisuuksia myönnettyään luvan kyseisen vesivoimalan rakentamiseen. Tuomioistuimen todettua kanteessa esitetyn mukaisesti, että hanke voi aiheuttaa vesimuodostuman tilan huononemisen, sen tutkittavaksi jäi mahdollisen poikkeamisperusteen soveltamisen asianmukaisuus. Tuomioistuin katsoi, että kaikkien muiden poikkeamisen edellytysten täyttymisen lisäksi hankkeen voitiin katsoa täyttävän myös erittäin tärkeän yleisen edun vaatimuksen, kun lupapäätöksessä oli yksityiskohtaisesti esitelty hankkeet syyt, sen vaikutukset ympäristöön sekä väitetyt hankkeen edut. Jäsenvaltioille jätetyn harkintavallan lisäksi tuomioistuin korosti ratkaisussaan sitä, että uusiutuvan energialähteiden käytön edistämällä on keskeinen painotus myös unionin toiminnassa.⁵¹

Jos hankkeesta aiheutuu vesistöjen ekologiseen tilaan kohdistuvia haittoja, tulee kansallisen lupaviranomaisen varmistaa ennen mahdollista luvan myöntämistä, että vesiputedirektiivin 4(7) artiklassa asetetut poikkeamisen edellytykset täyttyvät. Se ei kuitenkaan rajoita

⁵⁰ *Belinskij – Soininen*, 2020, s. 5–6

⁵¹ Asia C-346/14 *Schwarze Sulm*. Korostaessaan vesivoiman käytön edistämistä tuomioistuin viittaa SEUT 194 art. 1 kohtaan, jossa määrätään unionin energiapolitiikan pyrkimyksestä uusiutuviin energialähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittämiseen.

hankkeesta mahdollisesti aiheutuvien ympäristövahinkojen tuomioistuINVALVONTAA. Kansallisella tuomioistuimella ei siten ole velvollisuutta tutkia oma-aloitteisesti poikkeamisperusteiden käsillä oloa, mikäli kansallinen lupaviranomainen on myöntänyt luvan hankkeelle ilman poikkeamista koskevien edellytysten täyttymisen arvioimista.⁵²

Muiden kuin uusien hankkeiden kohdalla jäsenvaltio voi poiketa ympäristötavoitteista pidentämällä direktiivillä asetettuja määräaikoja tavoitteiden saavuttamiselle.⁵³ Määräaikoja voidaan kuitenkin pidentää enintään vuoteen 2027. Tämän jälkeen määräaikojen pidentäminen on mahdollista vain, mikäli luonnonolot estävät ympäristötavoitteiden saavuttamisen. Vesienhoitosuunnitelmassa on esitettävä tällöin perusteet määräajan pidentämiselle sekä yhteenveto direktiivissä esitetyistä toimenpiteistä ja mahdollisista lisätoimenpiteistä, jotka ovat tarpeen vesimuodostuman hyvän tilan tai hyvän ekologisen potentiaalin saavuttamiseksi.⁵⁴ Määräaikojen pidentäminen ei poistakaan tarvetta olemassa olevin lupien tarkastamiseen, mikäli lupamääräykset ovat riittämättömät ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.

Eräänlainen poikkeamisperuste on myös aikaisemmin mainittu hyvän ekologisen potentiaalin asettaminen hyvän tilan tavoitteen sijasta. Hyvän ekologisen potentiaalin tavoite on mahdollista antaa sellaisille vesimuodostumille, jotka ovat ihmistoiminnan muuttamia. Vähäisempien ympäristötavoitteiden asettaminen on mahdollista lisäksi myös sellaisille vesimuodostumille, joiden luonnonolosuhteet ovat sellaiset, että vaativampien tavoitteiden saavuttaminen on mahdotonta tai suhteellisen kallista.⁵⁵ Vähäisempien tavoitteiden asettaminen sekä sen syyt tulee esittää vesienhoitosuunnitelmassa. Lisäksi edellytetään tiettyjen muiden vaikutusten ja vaihtoehtojen arviointia. Vesimuodostumien tila ei saa kuitenkaan vähäisempien tavoitteiden asettamisesta huolimatta huonontua entisestään. Heikentämiskiellosta ei siten ole mahdollista poiketa.⁵⁶

Uusien hankkeiden kohdalla ympäristötavoitteista poikkeamisen mahdollisuutta voidaan pitää siinä suhteessa rajallisena, että poikkeaminen on mahdollista vain erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi. EU-tuomioistuimen *Schwarze Sulm* -ratkaisu osoitti kuitenkin, että

⁵² Asia C-529/15 *Folk*, kohdat 35–40

⁵³ Vesipuidedirektiivi 4(4) art.

⁵⁴ *Belinskij* ym. 2018, s. 33

⁵⁵ Vesipuidedirektiivi 4(5) art.

⁵⁶ *Belinskij* ym. 2018, s. 36

jäsenvaltioilla on tärkeä yleistä etua määrittäessään melko laaja harkintavalta. Lisäksi ratkaisu osoittaa, että erityisesti vesivoimaa ja muuta uusiutuvan energianlähteen hyödyntämistä koskevaa hanketta tarkastellaan EU-sääntelyn piirissä yleisen edun näkökulmasta positiivisesti. Ratkaisun perusteella näyttää selvältä, että myös kokonaissähköntuotannon kannalta pienikin vesivoimahanke voi täyttää direktiivissä tarkoitetun erittäin tärkeän yleisen edun vaatimuksen.⁵⁷ Poikkeamismahdollisuutta pilaamisvaikutusta aiheuttavien uusien hankkeiden kohdalla rajoittaa kansallisesti merkittävästi edellytys siitä, että vesimuodostuman tila ei saa laskea hyvän tilan alapuolelle, kun Suomen sisämaan pintavesistä vain vajaa kolmannes on erinomaisessa tilassa.⁵⁸

2.6. Vesipuidedirektiivi joustavana sääntelymuotona

Jonkinasteinen joustavuus direktiiveissä on tärkeää jäsenvaltioiden erilaisuuden huomioimiseksi. Erityisen tärkeää se on vesipuidedirektiivin kohdalla vesimuodostumien ekologisten erityispiirteiden ja niissä esiintyvien ongelmien tunnistamiseksi.⁵⁹ Vesioikeudessa klassisena sääntelymallina on ollut Suomessa vesimuodostumien erityisominaisuuksien ja luonnonolojen huomioon ottaminen tapauskohtaisesti lupaharkinnassa. Kyse on niin sanotusta resipienttiperiaatteesta, joka ohjaa vesienkäytön sallivuutta. Resipienttiperiaatteen soveltaminen ei ole mahdollista ilman joustavaa sääntelyä.

Resipienttiperiaatteen mukaisesti toiminnan vaikutukset tulee rajata sellaiselle tasolle, että vastaanottavan vesistön uusiutumiskyky säilyy.⁶⁰ Myös vesipuidedirektiivin ympäristötavoitteet ilmentävät tätä vesioikeudelle tyypillistä periaatetta. Toiminnan sallivuutta määriteltäessä vastaanottavan vesistön erityisominaisuudet ja luonnonolosuhteet tulee ottaa huomioon suhteessa käyttöintresseihin tapauskohtaisessa lupaharkinnassa.

Ympäristötavoitteiden alueellisesti laadittavat vesienhoitosuunnitelmat edustavat EU-oikeudelle tyypillistä ohjelmallista sääntelytapaa. Suunnitelmat ovat joustavia siinä

⁵⁷ *Belinskij – Soininen*, 2017, s. 113

⁵⁸ Ympäristötavoitteista poikkeamisen perusteista lisää ks. *Belinskij ym.*, 2018

⁵⁹ *Söderasp*, 2018 s. 56

⁶⁰ *Karhu – Määttä*, 2010, s. 64

mielessä, että ne ottavat huomioon alueelliset erot ympäristötavoitteiden saavuttamisessa.⁶¹ Ohjelmallisessa sääntelymallissa säännöksen aineellinen normi konkretisoituu vasta väljästi normatisoidun suunnitelman tasolla.⁶² Vesipuidedirektiivin oikeudellisen harkinnan rajoja määrittää siten myös luonnontieteellinen tieto, ja ympäristötavoitteita koskeva oikeudellinen normi muodostuu hallinnollis-oikeudellisessa prosessissa vesienhoitosuunnitelmien tiedonkeruun ja niiden perusteella tehtyjen hallintopäätösten kautta.⁶³ Suomessa vesienhoitosuunnitelman laatimisesta vastaavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset).⁶⁴

Ympäristötavoitteiden sisällön tuottaa siten pitkälti luonnontieteellinen tieto. Siten sitovan normipremissin, ympäristötavoitteen, muodostaa tapauksen tosiseikasto. Se ei suoraan kuitenkaan tarkoita, että se lain ennakoitavuus sanottavasti tällöin vähentyisi. Faktuaalisiin argumentteihin eli tässä tapauksessa vesienhoitosuunnitelmien sisältyvään tietoon turvautumisella lainkäytössä voidaan pikemmin ylläpitää oikeuskäytännön ennakoitavuutta ja hyväksyttävyyttä, kun sillä määritellään joustavien normien sisältöä.⁶⁵ Vesipuidedirektiivi ei myöskään ainoastaan viittaa tiettyjen ympäristömallien toteuttamiseen, vaan on jo itsessään sääntelystrategisia malleja sisältävä instrumentti.⁶⁶

Ohjelma- ja suunnitelmaohjauksellinen sääntelymuoto ei kuitenkaan välttämättä lisää joustavuutta siinä merkityksessä, että se lisäisi lainsoveltajalle annetun oikeudellisen harkinnan lisääntymistä. Vesienhoitosuunnitelmien tulee nimittäin olla sisällöltään melko täsmällisiä.⁶⁷ Ympäristötavoitteiden avoin muotoilu sekä sääntelyn teknistyminen ja yksityiskohtaistuminen jättää tapauskohtaiselle harkinnalle vähemmän tilaa.⁶⁸ Ympäristötavoitteiden oikeudellinen sitovuus vähentää lainsoveltajan harkintavaltaa myös siten, että lupa on evättävä sellaisilta hankkeilta, jotka vaarantavat ympäristötavoitteiden toteutumisen.⁶⁹ Siten se vähentää lupaharkinnan intressivertailun joustavuutta.

⁶¹ Puharinen, 2017, s. 7

⁶² Karhu – Määttä, 2010, s. 66

⁶³ Paloniitty – Kotamäki, 2020, s. 1114

⁶⁴ VMJL 4 §

⁶⁵ Määttä – Soininen, 2016, s. 1048–1051

⁶⁶ Paloniitty – Kotamäki, 2020, s. 1113

⁶⁷ Karhu – Määttä, 2010, s. 67

⁶⁸ Karhu – Määttä, 2010, s. 72

⁶⁹ Asia C-461/13 *Weser*, kohdat 32 ja 51

2.7. Ympäristötavoitteiden kansallinen implementointi

Vesipuitedirektiivi on implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön pääasiassa vesienhoitolaille. Vesienhoitolaille säännellään erityisesti vesienhoitoa koskevista toimenpiteistä direktiivin edellyttämällä tavalla.⁷⁰ Vesienhoitolaki sisältää vesienhoitosuunnitelman laadintaa ja sisältöä koskevat yksityiskohtaiset säännökset. Lisäksi VMJL 28 § sisältää yleissäännöksen, joka velvoittaa viranomaiset ottamaan vesienhoitosuunnitelman huomioon soveltuvin osin kaikessa toiminnassaan. Huolimatta siitä, että vesipuitedirektiivi asettaa jäsenvaltioille tiettyjä sitovia tavoitteita, se jättää muiden direktiivien tavoin jäsenvaltiolle harkintavaltaa ja joustavuutta säännösten implementointiin.⁷¹

Vesipuitedirektiiviä implementoitaessa nousivat esiin ympäristötavoitteiden oikeudellista sitovuutta koskevat epäselvyydet. Ristiriitaisia näkemyksiä jäsenvaltioissa vallitsi erityisesti siitä, katsottiinko vesipuitedirektiivin velvoittavan ympäristötavoitteiden tosiasialliseen saavuttamiseen vai ainoastaan parhaaseen yritykseen tavoitteen saavuttamiseksi.⁷² Suomessa vesipuitedirektiivin implementoinnissa päädyttiin unionin tasolla melko poikkeavaan ratkaisuun säätämällä viranomaisille velvollisuus vesienhoitosuunnitelman huomioon ottamiseen toiminnassaan.⁷³

Suomessa oikeudelliseksi ongelmaksi implementoinnissa nähtiin se, että suunnitelman tasolla määriteltäisiin oikeudellisten normien, kuten lupaharkinnan rajat. Jo direktiivin valmisteluvaiheessa eduskunta painotti näkemyksessään sitä, että direktiiviehdotuksen suunnittelumalli ei sovi Suomen oikeusjärjestelmään ja, että oikeudellisesti sitovat vaatimukset ja normit tulisi antaa lain tasolla direktiiviehdotuksessa esiteltyjen suunnitelmien sijaan.⁷⁴ Tässä kohtaa voidaan esittää vain arvailuja siitä, missä määrin kyse oli poliittisesta haluttomuudesta määrittää vesienhoitosuunnitelmista Natura 2000 -verkoston tapaiseksi viranomaisten päätöksentekoon sitovasti vaikuttavaksi suunnitelmaksi ja, missä määrin ympäristötavoitteiden oikeudellista sitovuutta koskevasta tosiasiallisesta

⁷⁰ HE 120/2004 vp. s.1

⁷¹ Söderasp, 2018, s. 56

⁷² Paloniitty – Kotamäki, 2020, s. 1112–1113

⁷³ VMJL 17 § ja esim. YSL 51 § ja VL 3:6 §

⁷⁴ YmVL 5/2000 vp.

epäselvyydestä. Nähdystä suunnitelmaohjauksen ongelmallisuudesta huolimatta ei ympäristötavoitteita nostettu implementoitaessa kuitenkaan säädöstasolle.

VMJL 28 § on yleisperusteinen säännös vesienhoitosuunnitelman huomioon ottamisesta. Sen mukaan viranomaisten tulee ottaa vesienhoitosuunnitelma huomioon soveltuvin osin. VMJL 28.2 §:n mukaan vesienhoitosuunnitelman huomioon ottamisesta voidaan kuitenkin säätää tarkemmin myös muualla laissa. Hallituksen esityksen säännöstä koskevissa perusteluissa todetaan, että ympäristönsuojelulain ja vesilain mukainen päätöksenteko liittyy suoraan vesien tilaan, jolloin vesienhoitosuunnitelman merkitystä on lupaharkinnassa tarpeen erikseen täsmentää.⁷⁵ *Seppälä* on katsonut, että tarkoituksena onkin ollut antaa vesienhoitosuunnitelmalle suurempi merkitys näiden lakien mukaisessa päätöksenteossa.

Vesienhoitosuunnitelman huomioonottamisesta on erikseen säädetty muun muassa vesilupahankkeiden intressivertailua koskevassa säännöksessä VL 3:6 §. Vesilupien tarkastamista koskevassa vesilain säännöksessä ei vesienhoitosuunnitelman huomioon ottamisesta ole kuitenkaan säädetty erikseen. Vähintään yleisperusteinen huomioonottamisvelvollisuus koskee vesilain mukaisia lupaviranomaisia kuitenkin myös tällöin.⁷⁶

Ympäristötavoitteiden oikeudellinen sitovuus vesilupia koskevassa harkinnassa rakentuu kansallisesti siis vesienhoitosuunnitelmien huomioonottamisvelvollisuutta koskevien säännösten kautta. Huomioonottamisvelvollisuuden voidaan katsoa siirtävän normatiivisuuden arviointia lainsäätäjältä lainsoveltajalle, kun viranomaiselle jää huomioonottamisvelvollisuutta täyttäessään arvioitavaksi se, missä määrin suunnitelma tulee otetaan huomioon. Huomioonottamisvelvollisuus ei näytä muodostavan vesienhoitosuunnitelmalle sellaista oikeudellista sitovuutta, jolla olisi vaikutusta yksittäisen ratkaisun lopputulokseen.⁷⁷

Kansallinen vesienhoitosuunnitelman huomioonottamisvelvollisuus ei mahdollisesti riitä täyttämään ympäristötavoitteiden oikeudellisen sitovuuden vaatimusta. Vaikka *Weser*-ratkaisu käsitteli nimenomaan luvan myöntämisen edellytyksiä, tunnusti se kuitenkin samalla ympäristötavoitteet myös itsenäisiksi oikeudellisesti sitoviksi normeiksi.

⁷⁵ HE 120/2004 vp. s. 49

⁷⁶ *Seppälä*, 2004, s. 98

⁷⁷ *Puharinen*, 2017, s. 167

Ympäristötavoitteet sitovat jäsenvaltioita siten myös vesilupien tarkastamista koskevien säännösten tulkinnassa, kun velvollisuudesta lupien tarkastamiseen on säädetty vesipuidedirektiivissä.⁷⁸ Vesipuidedirektiivin jättäessä jäsenvaltioille harkintavaltaa toimenpiteiden luonteen valinnassa, määräytyvät lupien tarkastamista koskevat perusteet siten myös viime kädessä kansallisen lainsäädännön mukaan. Seuraavassa kappaleessa kolme tarkastelen tarkemmin vesipuidedirektiivissä asetettua vaatimusta lupamääräysten tarkastamisesta sekä vesilupamääräysten tarkastamista koskevaa kansallista lainsäädäntöä.

⁷⁸ *Belinskij ym.* 2019, s. 13–15

3. VESILUPIEN PYSYVYYS JA LUPAMÄÄRÄYSTEN TARKASTAMINEN

3.1. Vesilupien pysyvyyden historiallinen rakentuminen

Ympäristöoikeudessa on nähtävissä eri tavoin päätöksen pysyvyyteen suhtautuvia sääntelytraditioita. Pilaantumista aiheuttavia hankkeita koskevien luparatkaisuiden osalta kynnys päätöksen puuttumiseen on ollut alemmalla tasolla kuin rakentamishankkeisiin kohdistuviin päätöksiin. Eroa voidaan perustella sillä, että ympäristölle ei aiheudu samalla tavoin jatkuvaa häiriötä tai kuormitusta rakentamishankkeista kuten pilaantumista koskevista hankkeista. Vesirakennushankkeiden kohdalla jakoa ei voida pitää näin selvänä, sillä vesirakennushankkeista voi aiheutua myös pilaamishankkeeseen verrattavissa olevia vaikutuksia.⁷⁹ Vesitalousluvilla on kuitenkin Suomessa ollut perinteisesti vahva pysyvyysuoja.⁸⁰

Vesilupien pysyvyysuojaa koskeva tarkastelu on aiheellista aloittaa niitä koskevan lainsäädännön kehityksestä. Historiallisen kontekstin tarkastelu on tarpeellista erityisesti siksi, että vanhoja vesilainsäädännön säädöksiä sovelletaan osittain myös edelleen. Tämä johtuu vesilainsäädännön erityisestä, *sui generis* -tyyppisestä siirtymäsäännöstöstä.⁸¹ Lisäksi kansallisen lainsäädännön historiallisen tarkastelun kautta voidaan tuoda esiin niiden taustalla vaikuttavat tavoitteet ja periaatteet ja näiden mahdollisesti ristiriitainen suhde EU-oikeudellisiin tavoitteisiin.

Suomalaisen vesioikeuden historiallisena erityispiirteenä ovat niin kutsutut poikkeuslait, joista ensimmäiset säädettiin jo 1930-luvulla. Kysymys oli väliaikaisista vesitalousluvista, joissa lupaedellytyksiä väljennettiin muun muassa siten, että valtiolla oli oikeus vesien käyttöön myös sellaisissa tilanteissa, joissa haittaa aiheutui yksityiselle tai ekosysteemille. Hyödyn tuli kuitenkin olla vähintään kaksinkertainen aiheutuvan haitan määrään.⁸² Vesivoimaintressit olivat erityisesti sodan aikaan merkittävät ja siten poikkeusluvuissa kalatalousintressit jäivät niiden varjoon. Vanhastaan kalatalousintresseille oli

⁷⁹ Salila, 2018, s. 33

⁸⁰ Kotkasaari, 2019, s. 53

⁸¹ Ibid.

⁸² Pokka, 1991, s. 39–42

vesioikeudessa annettu suurta painoarvoa ja lähtökohtana oli ollut kalakantoihin kohdistuvan haitan minimointi.⁸³ Poikkeuslaeilla myönnettyihin lupiin sisältyi myös oikeusturvaa koskevia epäkohtia. Päätöksiin, joilla väliaikaiset luvat myönnettiin, ei voitu hakea muutosta, eikä luvilla määrätty korvauksia rakentamisen johdosta vahinkoa kärsineille.⁸⁴

Vuoden 1961 vesilain (Vesilaki 264:1961) säätämällä toteutetun vesilainsäädännön uudistuksen yksi tarkoitus oli poikkeuslakien myötä aiheutuneiden epäkohtien poistaminen.⁸⁵ Valmistelun alkaessa 1950-luvulla, poikkeuslaeilla ja vesivoiman etusijalla oli ollut pitkä traditio Suomessa. Vuoden 1961 vesilain kanta vesirakentamislupien pysyvyyteen ja muuttamiseen perustuu pitkälti vesioikeuslakikomitean (K 1939 :3) eli ns. Hällforsin komitean vuonna 1939 antamaan ehdotukseen uudeksi vesioikeuslaiksi. Esikuva komitealla oli tuolloin voimassa ollut Ruotsin vesilainsäädäntö. Vesioikeuslakikomitean kannanotot korostivat subjektiivisen vesioikeuden perustaa omistusoikeuden seurannaisena, jota hallintoviranomaisen päätöksellä ei täysin voitu hävittää.⁸⁶ Komitean ehdotuksen pohjalta valmistellun vesistölain saadessa kriittisen vastaanoton johdosta valtioneuvosto asetti sen perusteellista tarkistamista varten uuden vesilakikomitean (KM 1958:9 7).

Vesilakikomitea lähti pysyvyystarkastelussa voimassa olevasta periaatteesta, jonka mukaan laillisen luvan nojalla toimivan rakentajan oikeuksiin voitiin puuttua vain korvausta vastaan. Vesilakikomitea katsoi myös yhtenäisesti Hällforsin komitean kanssa, että lainvoima ei estäisi muuttamasta sellaisia lupamääräyksiä, joista aiheutui haittaa olosuhteiden muuttumisen vuoksi. Lupaehdon muuttaminen ei tällöin saanut huomattavasti vähentää rakentamisesta saatavaa hyötyä. Vesilakikomitea arvioi lisäksi, että muutoksen aiheuttamien kustannusten tulisi tällöin olla vähäisiä. Hällforsin komiteasta poiketen vesilakikomitean ehdotuksessa lupapäätöksen muutettavuudelle ei asetettu määräaikaa.⁸⁷

Hallituksen esitys vesilain noudattamiseksi noudatti pääosin vesilakikomitean linjaa. Lupien muutettavuuteen omaksuttiin vesilakikomiteaa ahtaampi linja. Ehtona lupia koskeville muutoksille oli, että ne eivät saa sanottavasti vähentää rakentamisesta saatavaa hyötyä.

⁸³ *Belinkij – Soininen*, 2017, s. 139

⁸⁴ *Manner*, 1985, s. 196

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Hollo*, 2014, s. 8

⁸⁷ *Pokka*, 1991, s. 43

Kyseiset muutoksia koskevat säännökset hyväksyttiin hallituksen esityksen mukaisesti vuoden 1961 vesilakiin. Vesilain muutoksen (L467/87) yhteydessä pilaamislupien muuttamisedellytyksiä lievennettiin, mutta rakentamislupien muuttamisedellytykset säilyivät pääpiirteittään ennallaan. *Pokan* mukaan pysyvän luvan periaate on omaksuttu lainvalmisteluasiakirjoissa lähes itsestäänselvyytensä. Myös usein esitetty kanta siitä, että vesirakentamislupa merkitsee sen haltijalle pysyvää oikeutta rakentaa ja käyttää laitosta luvassa määrättyllä tavalla, jää *Pokan* mukaan ilman perusteluja. Vesilupien pysyvyysdoktriinia tulee *Pokan* mukaan tarkastella osana hallinto-oikeuden alalla esitettyjä käsityksiä luvan pysyvyydestä. Vielä *Pokka* huomauttaa, että ympäristölupien pysyvyyden relatiivisuuden soveltaminen vahinkojen ja haittojen arvioimiseksi on jäänyt lainvalmistelussa varsin rajalliseksi.⁸⁸

3.2. Vesilupien pysyvyys oikeusvoimaopin näkökulmasta

Erityisesti siviiliprosessioikeudessa kehittyneellä oikeusvoimaopilla on vahva traditio myös hallinto-oikeudessa. Oikeusvoima voidaan jakaa päätösten pysyvyyteen ja sitovuuteen. Oikeusvoimaan perustuva pysyvyys tarkoittaa sitä, että viranomaisen ei voi muuttaa alkuperäistä päätöstään ilman muuttamiseen oikeuttavaa nimenomaista toimivaltasäännöstä. Pysyvyydessä on siten prosessioikeudellisin käsittein kysymys oikeusvoiman negatiivisesta vaikutuksesta. Ympäristöoikeuteen oikeusvoima kytkeytyy nimenomaan juuri luparatkaisujen pysyvyyden arvioinnin kautta.

Myös hallintopäätöksen käsitteen kehittymisellä on ollut vaikutusta pysyvyysopin soveltamisalaan. Hallintotoimen käsite korvattiin hallinto-oikeustieteessä hallintopäätöksen käsitteellä. Käsitteen ulkopuolelle suljettiin sellaiset viranomaisen toimet, jotka eivät sisältäneet ratkaisua. Samalla pysyvyysoppi rajautui kaikista hallintotoimista koskemaan nimenomaan hallintopäätöksiä. 1980-luvulla analyttisessä hallinto-oikeustieteessä samaistettiin oikeusvoima ja hallintopäätösten pysyvyys. Toisaalta oikeusvoiman soveltamiseen hallintopäätöksiin suhtauduttiin yhä varovaisesti ja pysyvyyden katsottiin ratkeavan ensisijaisesti kunkin alan lainsäädännöstä käsin.⁸⁹ Oikeusvoiman suhteesta hallintopäätösten pysyvyyteen on esitetty oikeuskirjallisuudessa vaihtelevia näkemyksiä.

⁸⁸ *Pokka*, 1991, s. 54

⁸⁹ *Hepola*, 2005, s. 322–323

Vesiluvissa on kysymys oikeuden perustavista tai edun suovista hallintopäätöksistä. Tällaisia päätöksiä on hallinto-oikeudessa tyypillisesti pidetty pysyvyydeltään velvoittavia ja rajoittavia päätöksiä vahvempina. Pääperusteena oikeusvoimasta joustamiseen ovat tällöin yleisen edun vaatimukset. Riittävän voimakkaina yleisen edun vaatimukset kumoavat myös edun suovien hallintopäätösten, kuten vesilupien pysyvyyden. Nykyään sen on katsottu edellyttävän kuitenkin lain tasoista erityissäännöstä. Olosuhteiden muuttumista tai tärkeää yleistä etua voidaan pitää yleisenä poikkeusperusteena pysyvyydestä myös ilman laissa annettua erityissäädöstäkin.⁹⁰

Ympäristöoikeudellisiin lupapäätöksiin kytkeytyy monitahoinen eri suuntaisten intressien verkosto siten, että niiden tarkasteleminen ainoastaan edun suovina päätöksinä voi olla puutteellista.⁹¹ Ympäristölupia ja vesilupia koskevat päätökset voivat käytännössä olla luvan hakijan kannalta myönteisiä, mutta muiden kannalta rajoittavia – tai päinvastoin. Tällaisten päätösten pysyvyyttä tulee *Mäenpään* mukaan siten arvioida punnitsemalla yksityisen ja yleisen edun merkittävyyttä. *Mäenpää* samaistaa täten ympäristö- ja vesilupia koskevan pysyvyydsarvioinnin luvan myöntämistä koskevaan harkintaan.⁹²

Hepolan mukaan sekä ympäristölupia koskien että yleisemmällä tasolla oikeusvoimavaikutukseen suhtautuminen on hyvin joustavaa silloin, kun harkitaan päätöksen muuttamisen mahdollisuutta uudella päätöksellä. Siten *Hepolan* mukaan kysymyksenalaiseksi voidaankin asettaa se, miksi hallinto-oikeuden yleisissä opeissa halutaan pitää kiinni oikeusvoimaopista hallintopäätöksen pysyvyyden takeena, kun oikeusvoiman negatiivisessa vaikutuksessa keskeisenä on juuri ratkaisun uudelleen tutkimisen esteenä toimiminen. Sen sijaan hallinto-oikeuden yleisissä opeissa olisi *Hepolan* mukaan syytä siirtyä luottamuksensuojaperiaatteen käyttöön silloin, kun arvioidaan hallintopäätösten pysyvyyttä.⁹³ *Hepolan* mukaan, mikäli oikeusvoiman negatiivinen vaikutus ymmärretään asian uudelleen tutkimisen esteeksi, voidaan koko keskustelua vesitalousluvan negatiivisesta oikeusvoimasta pitää jopa näennäisongelmana, sikäli kun normit mahdollistavat lupiin puuttumisen.

⁹⁰ *Mäenpää*, 2018, s. 564

⁹¹ *Kuusiniemi*, 2001, s. 234–235

⁹² *Mäenpää*, 2018, s. 562

⁹³ *Hepola* 2005, s. 337 ja 376

Myös *Pietilä* on aiemmin katsonut, että vesitalouslupien oikeusvoima ei sisällä sellaista pysyvyysvaikutusta, jota negatiivisella oikeusvoimalla siviiliprosessioikeudessa tarkoitetaan. *Pietilän* mukaan pysyvyysvaikutuksen puuttuminen on muun ohessa yhteydessä olosuhteiden muuttumista koskevaan näkökohtaan, sikäli kun vesilupiin voidaan tehdä muutoksia olosuhteiden muuttumisen perusteella.⁹⁴ *Vihervuori* pitää vesilupien oikeusvoiman ulottuvuutta yleistä etua valvoviin viranomaisiin ongelmallisina myös siinä suhteessa, että yleiset edut eivät ole tarkkarajaisia, eikä niitä voida aina yhdistää tiettyyn viranomaiseen. Lupapäätöksen sisällön pysyvyys ulottuu *Vihervuoren* mukaan kuitenkin myös yleisiin etuihin pohjautuviin päätöksen muuttamispaineisiin, mutta vain vesilain säännösten asettamaan rajaan asti.⁹⁵

Suomen hallinto-oikeudessa oikeusvoima ja hallintopäätösten pysyvyys vastaavat asiallisesti luottamuksensuojaperiaatteen tarkoitusta. Luottamuksensuojaperiaate on kuitenkin yksityisen kannalta vahvaa oikeusvoimaoppia heikompi ja suppeampi. *Mäenpään* mukaan, oikeusvoimaopin tulee väistyä luottamuksensuojaperiaatteen edestä oikeusperiaatteiden välisessä ristiriidassa. Tämä voi edellyttää myös oikeusvoimaa rajoittavaa tulkintaa etenkin silloin, jos edunsoovan hallintopäätöksen pysyvyys heikentää EU-oikeudellisten intressien tehokasta tulkintaa.⁹⁶ *Suviranta* havainnollistaa oikeusvoiman ja luottamuksensuojan välistä suhdetta esittelemällä niillä operoitaessa esitetyt kysymykset. Oikeusvoimassa kysymys on siitä, onko esimerkiksi yksityiselle hallintopäätöksellä myönnetty etuus tullut oikeusvoimaiseksi ja estääkö tämä oikeusvoimaisuus viranomaista muuttamasta päätöstä. Luottamuksensuojassa kysymys sen sijaan on se, olisiko jo tehdyn päätöksen muuttaminen yksityisen oikeutettujen odotusten ja luottamuksen suojan vastaista, kun yksityinen on järjestänyt elämänsä tai liiketoimintansa päätöksen pysyväksi olettamisen varaan.⁹⁷

Hallintopäätösten oikeusvoimaisuutta koskevalla keskustelulla ei siten välttämättä ole niin suurta sijaa silloin, kun keskiössä on päätösten sitovuuden sijasta päätösten pysyvyys. Vesilupien pysyvyyttä koskevassa tarkastelussa tulee huomioida se, että niiden pysyvyyttä

⁹⁴ *Pietilä*, 1979, s. 198

⁹⁵ *Vihervuori*, 1981, s. 185

⁹⁶ *Mäenpää*, 2011, s. 293

⁹⁷ *Suviranta*, 2004, s. 1421

rajoittaa niiden puuttumisen mahdollistavat oikeusnormit. Vesilupien pysyvyyttä tarkastellaan tässä yhteydessä nimenomaan suhteessa näihin kansallisiin sekä EU-oikeuden vesilupien muuttamista ja tarkastamista koskeviin normeihin. Vesilupien pysyvyys tulee ottaa huomioon siten vesilupien muuttamista koskevien oikeussäännösten tulkinnassa. Hepolan näkemykseen viitaten voidaankin katsoa tarkoituksenmukaiseksi käsitellä vesilupien pysyvyyttä vesilupien tarkastamista koskevien oikeusnormien tulkinnan rajoittajana erityisesti luottamuksensuojaperiaatteen kautta. Tätä tukee myös Suvirannan näkemys luottamuksensuojasta yksityisen oikeutettuja odotuksia suojaavana periaatteena, sekä Mäenpään esittämä oikeusvoimaa rajoittava tulkinta.⁹⁸ Oikeusvoimalla voi kuitenkin olla merkitystä erityisesti sellaisten lupamääräysten kohdalla, joissa määrätään pakkotoimista ja korvauksista.⁹⁹

3.3. Vesilupien tarkastamista koskevat vaatimukset vesipuidedirektiivissä

EY-tuomioistuimien huomautti asiassa *Komissio v. Luxemburg*, että huolimatta vesipuidedirektiivin asettamista yhteisistä periaatteista ja yleisistä toimenpidepuutteista, ei sen tarkoituksena ole jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdistäminen.¹⁰⁰ Siten lopullinen vastuu keinoista ja toimenpiteistä, joilla ympäristötavoitteet saavutetaan, jää jäsenvaltioille.¹⁰¹ Vesipuidedirektiivi määrittelee kuitenkin useita toimenpiteitä, jotka jäsenvaltioiden tulee sisällyttää vesienhoitosuunnitelmiin ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Toimenpiteet ovat yleisluontoisia ja jättävät jäsenvaltioille toimenpiteiden luonnetta koskevan harkintamarginaalin.¹⁰² Valittujen toimenpiteiden tulee olla tehokkaita ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi, eivätkä ne saa heikentää EU-oikeuden tehokasta toteutumista.¹⁰³

Ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi edellytyistä toimenpiteistä säädetään vesipuidedirektiivin 11 artiklassa. Sääntelyn kohteena on vesienhoitoa koskevat toimenpidesuunnitelmat ja niihin sisältyvät vaatimukset. Vähimmäisvaatimuksena

⁹⁸ Oikeusvoimaopista sekä sen muuttumisesta ja vaikutuksesta ympäristölupien pysyvyyttä koskevaan tarkasteluun ks. *Hepola*, 2005

⁹⁹ *Belinskij* ym. 2019, s. 34

¹⁰⁰ Asia C-32/05 *Komissio v. Luxemburg* kohta 41

¹⁰¹ *Söderasp*, 2018, s. 58

¹⁰² Asia C-32/05 *Komissio v. Luxemburg*, kohta 43

¹⁰³ *Puharinen*, 2017, s. 182

toimenpideohjelmille on vesipuitedirektiivissä määritellyt *perustoimenpiteet*. Lisäksi artiklassa määritellään *täydentävät toimenpiteet* ja *lisätoimenpiteet*. Perustoimenpiteet ovat jäsenvaltioita sitovia. Mikäli ympäristötavoitteisiin voidaan päästä ainoastaan perustoimenpiteiden avulla, ovat muut toimenpiteet jäsenvaltioille valinnaisia.¹⁰⁴ Jos ympäristötavoitteiden saavuttaminen ei ole mahdollista ainoastaan perustoimenpiteiden avulla, tulee jäsenvaltion ryhtyä täydentäviin toimenpiteisiin ja edelleen tarvittaessa lisätoimenpiteisiin.¹⁰⁵

Vesipuitedirektiivissä määriteltyihin perustoimenpiteisiin kuuluvat tiettyjen toimintojen ennakovalvontatoimenpiteiden tarkistaminen ja tarvittaessa ajan tasalle saattaminen. Näitä vesipuitedirektiivin 11(3) artiklassa säänneltyjä toimintoja ovat muun muassa pilaantumista aiheuttava piste- ja hajakuormitus, vedenotto ja patoaminen. Kyseisten toimintojen ennakovalvontatoimenpiteet tulee säännöksen mukaan tarkastaa säännöllisesti. Täydentäviä toimenpiteitä ovat sen sijaan muun muassa erilaiset ohjauskeinot ja kunnostushankkeet, joita koskeva ohjeellinen luettelo sisältyy direktiivin VI liitteen B-osaan.

Vesipuitedirektiivin 11(5) artiklan mukaisia lisätoimenpiteitä ovat muun muassa lupiin tehtävät erilliset tarkastukset. Säännöksen mukaisesti lupia on tarkastettava ja niihin on tarvittaessa tehtävä tarkistuksia, mikäli 4 artiklan mukaisia ympäristötavoitteita ei saavuteta.¹⁰⁶ Ympäristötavoitteiden sitovuuden ei siten voida katsoa rajoittuvan ainoastaan lupaharkintaan.¹⁰⁷ Vaikka *Weser*-ratkaisu käsitteli ainoastaan lupaharkintaa, myös sen voidaan katsoa vahvistavan tätä tulkintalinjaa; ympäristötavoitteet ovat jäsenvaltioita sitovia ja ne tulee saavuttaa.¹⁰⁸

Lupien tarkastamisen perusteet ratkeavat kuitenkin viime kädessä kansallisen lainsäädännön perusteella. Kansallisen lainsäädännön on siten mahdollistettava lupien muuttaminen jälkikäteen, mikäli toiminta vaarantaa ympäristötavoitteiden saavuttamisen. Lupien muuttaminen ympäristötavoitteiden perusteella ei varsinaisesti ole ollut EU-tuomioistuimen

¹⁰⁴ *Baaner*, 2011, s. 89

¹⁰⁵ *Belinskij* ym. 2019, s. 13

¹⁰⁶ Vesipuitedirektiivi 11(5) art.

¹⁰⁷ *Belinskij* ym, 2019, s. 14

¹⁰⁸ Asia 461/13 *Weser*, kohdat 39 ja 41

ratkaisukäytännön kohteena.¹⁰⁹ Ratkaisussa *Komissio v. Puola* EU-tuomioistuin vahvisti kuitenkin komission väitteen siitä, että Puola oli jättänyt noudattamatta jäsenvelvoitteitaan, kun ympäristötavoitteita ei ollut saavutettu ja, kun vesipuidedirektiivin lisätoimenpiteitä koskevaa 11(5) artiklaa vastaava Puolan vesilainsäädännön säännös oli soveltamisalaltaan direktiivin säännöstä suppeampi.¹¹⁰ Puolan vesilainsäädännön perusteella lisätoimenpiteisiin ryhtyminen oli mahdollista vain vesienhoitosuunnitelmien määräaikaisen tarkistamisen yhteydessä. Vesipuidedirektiivin 11(5) artikla velvoittaa jäsenvaltioita kuitenkin ryhtymään kyseisiin toimenpiteisiin, mikäli seurantatiedoista käy ilmi, että 4 artiklan ympäristötavoitteita ei todennäköisesti saavuteta.

3.4. Vesilain mukaiset luvan tarkastamisperusteet

3.4.1. Yleisten lupamääräysten tarkastaminen

VL 3:21 § on luvanvaraisten vesitaloushankkeiden tarkastamista koskeva kansallinen yleissäännös. Lupamääräysten muuttamisen lisäksi säännös koskee myös uusien lupamääräysten antamista. Vesilupien pysyvyysajattelun näkökulmasta VL 3:21 §:ssä on kyse viranomaiselle nimenomaisesti annetusta toimivaltasäännöksestä alkuperäisten päätösten muuttamiseen. Säännöksen mukaisesti lupamääräysten tarkastaminen on mahdollista vain hakemuksesta. Hakemuksen voi tehdä luvanvaraisesta toiminnasta johtuvan haitallisen vaikutuksen kohteena oleva yksityisen edun haltija, kunta tai valvontaviranomainen tai asiassa yleisestä etua valvova viranomainen. VL 3:21 §:n mukaan lupaviranomainen voi hakemuksesta tarkistaa lupamääräyksiä ja antaa uusia määräyksiä, jos:

- 1) hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu haitallisia vaikutuksia, joita lupamääräyksiä annettaessa ei ole ennakoitu ja joita ei muutoin voida riittävästi vähentää;
- 2) hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu olosuhteiden muutosten vuoksi haitallisia vaikutuksia, joita ei muutoin voida riittävästi vähentää;
- 3) turvallisuussyyt tätä edellyttävät; tai

¹⁰⁹ *Belinskij* ym. 2019, s. 14

¹¹⁰ Asia C-648/13 *Komissio v. Puola* kohdat 126 ja 132

4) tulvasta tai kuivuudesta voi aiheutua yleistä vaaraa ihmisen hengelle, turvallisuudelle tai terveydelle, suurta vahinkoa yleiselle edulle tai suurta ja laaja-alaista vahinkoa yksityiselle edulle, eikä näitä vaikutuksia muutoin voida riittävästi vähentää.

Lupamääräysten tarkastaminen on siis ensinnäkin mahdollista sellaisten ennakoimattomien haitallisten vaikutusten perusteella, joita ei lupamääräyksiä annettaessa ole ennakoitu ja joita ei muutoin kuin lupamääräysten muuttamisella voida riittävästi vähentää. Kyseisen säännöksen nojalla tehtävä hakemus lupamääräysten tarkastamiseksi on kuitenkin tehtävä kymmenen vuoden kuluessa hankkeen valmistumisilmoituksesta.

Olosuhteiden muuttumisesta aiheutuvat haitalliset vaikutukset tai turvallisuussyyt voivat myös mahdollistaa lupien tarkastamisen tai uusien määräysten antamisen. Edellytyksenä tällöin on, että tarkastaminen ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä. Muut kuin vähäiset edunmenetykset määrätään korvattavaksi luvanhaltijalle.

Lupamääräysten tarkastaminen on mahdollista myös, mikäli tulvasta tai kuivuudesta voi aiheuta yleistä vaaraa tai vahinkoa yleiselle tai yksityiselle edulle tai terveydelle. Tällä perusteella hakemuksen lupien tarkastamisesta voi muista säännöksen kohdista poiketen kuitenkin tehdä ainoastaan valtion valvontaviranomainen. Tällöinkään hankkeesta saatava hyöty ei saa sanottavasti vähentyä ja muut kuin vähäiset edunmenetykset määrätään korvattavaksi luvanhaltijalle.

Ennen vesilain voimaantuloa täytäntöönpanijain hankkeiden lupien tarkastamisesta säädetään erikseen. VL 19:4 §:n yleissäännöksen perusteella hankkeisiin ja toimenpiteisiin, joiden täytäntöönpano on laillisesti alkanut ennen nykyisen lain voimaantuloa, sovelletaan pääsääntöisesti aiemmin voimassa olleita sääntöjä ja määräyksiä. VL 19:5 pykälän 1 momentissa säädetään kuitenkin, että mikäli aiempien lakien nojalla myönnettyjen hankkeiden lupamääräyksissä määrätään lupamääräysten tarkastamisesta, sovelletaan tarkastamiseen VL 3:21 §:n säännöksiä. VL 19:5 pykälän 2 momentin mukaan lupaviranomainen voi lisäksi hakemuksesta, mikäli kyseisestä luvusta ei muuta johdu, tarkistaa ennen lain voimaantuloa annettuihin lupiin sisältyviä määräyksiä noudattaen soveltuvin osin 3:21 §:n säännöksiä. Vesilain uudistamista koskevan hallituksen esityksen mukaan tarkistamisen perusteena olisivat 3:21 §:n mukaisesti hankkeesta aiheutuvat

ennakoimattomat vahingot, olosuhteiden muuttuminen sekä turvallisuussyyt. Säännöksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että tarkastamisen yhteydessä ryhdyttäisiin arvioimaan luvan myöntämisedellytyksiä uudelleen.¹¹¹ Kyseinen säännös koskee kaikkia aiemman lainsäädännön perusteella annettuja lupia, myös ennen vuoden 1961 vesilain voimaantuloa myönnettyjä lupia.

3.4.2. Kalatalousvelvoitteiden tarkastaminen

Kalatalousvelvoitteita koskevien lupamääräysten tarkastamisesta säädetään erikseen. VL 3:22 § sisältää perussäännöksen kalatalousvelvoitteita tai -maksua koskevien säännösten muuttamisesta. Sen mukaisesti lupaviranomainen voi hakemuksesta muuttaa kalatalousvelvoitetta ja kalatalousmaksua koskevia määräyksiä, mikäli olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Olosuhteiden olennaisen muutoksen kriteerin on oikeuskäytännössä katsottu täyttyvän muun muassa kalastoa koskevan tiedon lisääntymisen perusteella.¹¹²

Kalatalousvelvoitteita koskevia lupamääräyksiä voidaan lisäksi tarkastaa, mikäli ne ovat osoittautuneet kalataloudellisesti epätarkoituksenmukaisiksi. Epätarkoituksenmukaiseksi osoittautuneen kalatalousvelvoitteen muuttaminen kalataloudellisesti tuottavammaksi ei kuitenkaan saa merkitä niiden toteutumiskustannusten merkittävää lisääntymistä.

Myös kalatalousvelvoitteiden tarkastamisen kohdalla tulee ottaa huomioon VL 19:4 §:n yleissäännös, jonka perusteella vanhoihin hankkeisiin sovelletaan lähtökohtaisesti luvan myöntämisen aikaista sääntelyä. VL 19:10 §:n mukaan lupaviranomainen voi kuitenkin muuttaa myös aiemman lain nojalla annettujen säännösten perusteella myönnettyjen lupien kalatalousvelvoitteita ja -maksuja koskevia määräyksiä VL 3:22 §:n mukaisesti. Tarkastamisen edellytyksenä kuitenkin tällöin on, että sitä on pidettävä yleisen edun tai tärkeän yksityisen edun kannalta tarpeellisena.

Uusien kalatalousmääräysten lisääminen sellaisiin vanhoihin vesilupiin, jotka eivät ennestään sisällä lainkaan kalatalousmääräyksiä, on mahdollista vain hyvin rajoitetusti.

¹¹¹ HE 277/2009 vp. s. 192

¹¹² Esim. KHO 2004:98 ja KHO 2016:84

Niiden kohdalla tulee VL 19:5 §:n siirtymäsääntelyn mukaisesti noudattaa VL 3:21 §:n mukaisia luvan tarkastamista koskevia säännöksiä. Uusien kalatalousmääräysten antamista rajoittaakin käytännössä erityisesti se, että VL 3:21 §:n mukaisesti muut kuin vähäiset edunmenetykset tulee määrätä korvattavaksi luvanhaltijalle.¹¹³

3.4.3. Säännöstelyhankkeita koskevien lupamääräysten tarkastaminen

VL 3:20 §:n mukaisesti toistaiseksi voimassa olevaa lupaa koskevassa päätöksessä voidaan lupamääräykset määrätä tarkistettavaksi määräajoin, mikäli se on tarpeellista hankkeesta aiheutuvien merkittävien haittojen välttämiseksi. Pykälän säännökset koskevat myös säännöstelylupia. Määräaikaista tarkistamista koskevan määräyksen lisääminen säännöstelyhankkeita koskeviin lupiin on ollut mahdollista aiempaa vesilakia koskevasta muutoksesta (629/1991) lähtien. Ennen kyseistä lainmuutosta koskevien säännöstelyhankkeiden lupamääräysten pysyvyyden asettaminen samaan asemaan uusien lupahankkeiden kanssa vaatii siten erillisen säännöstelyhankkeita koskevan tarkastamissäännöksen.¹¹⁴ Säännöstelyhankkeita koskevien lupamääräysten tarkastamisesta, joiden lupa on myönnetty ennen 1.5.1991, säädetäänkin erikseen VL 19:7 §:ssä.

VL 19:7 §:n mukaan vanhojen, ennen 1.5.1991 luvan saaneiden säännöstelyhankkeiden lupamääräysten tarkastaminen on mahdollista erityisen selvitysmenettelyn kautta. Pykälän 1 momentin mukaisesti, mikäli säännöstelyhankkeesta aiheutuu vesiympäristön tai sen käytön kannalta haitallisia vaikutuksia, tulee valvontaviranomaisen yhdessä luvanhaltijan ja muiden asianomaisten viranomaisten sekä vaikutusalueen kuntien kanssa selvittää käytettävissä olevat mahdollisuudet vähentää säännöstelyn haitallisia vaikutuksia. Lupamääräysten tarkastaminen ja uusien määräysten antaminen on pykälän 2 momentin mukaisesti mahdollista sen jälkeen, kun selvitys on tehty, eikä haitallisia vaikutuksia voida muutoin riittävästi vähentää.

Säännöstelyhankkeita koskevien lupamääräysten tarkastaminen on siten selvästi muiden lupamääräysten tarkastamista raskaampi prosessi. Toisaalta se mahdollistaa uusien lupamääräysten lisäämisen vanhoihin lupiin VL 3:21 § joustavammin.¹¹⁵ Myös

¹¹³ *Belinskij – Soininen, 2017, s. 134*

¹¹⁴ *Puharinen, 2017, s. 196*

¹¹⁵ *Belinskij – Soininen, 2017, s. 135*

säännöstelyhankkeita koskevasta tarkastamisesta johtuvat muut kuin vähäiset edunmenetykset määrätään hakijan korvattavaksi. Tarkastamisen edellytyksenä lisäksi on, että siitä saatava hyöty on yleisen edun kannalta olosuhteisiin nähden merkittävä ja, että tarkastaminen ei huomattavasti vähennä säännöstelystä saatavaa kokonaisyötyä tai muuta olennaisesti hankkeen alkuperäistä tarkoitusta.

3.4.4. Vesiluvan raukeaminen

VL 3:9 §:n mukaisesti määräajaksi myönnetty lupa raukeaa lähtökohtaisesti määräajan päättyessä. Kyseisen pykälän 2 momentin mukaan toistaiseksi voimassa oleva lupa raukeaa, jos lupapäätöksessä edellytetyjä toimia ei olennaisilta osin ole toteutettu tai niiden toimeenpanemiseen ryhdytty lupapäätöksessä asetetussa määräajassa. VL 3:24 §:ssä määritellyissä tietyissä tilanteissa lupaviranomainen voi myös määrätä luvan raukeamaan. Luvan määrääminen raukeamaan on mahdollista ensinnäkin luvan haltijan pyynnöstä. Lisäksi lupa voidaan määrätä raukeamaan, mikäli luvanhaltijaa ei enää ole tai luvanhaltijaa ei voida ilman hankaluutta selvittää.

Luvanhaltijan tahdon vastaisesti lupa voidaan määrätä raukeamaan, mikäli hanke on menettänyt alkuperäisen merkityksensä. Hallituksen esityksen mukaan merkityksen menettämistä tulisi arvioida suhteessa siihen, mihin tarkoitukseen lupa on alun perin myönnetty. Merkityksen arviointi ei siten saisi perustua hankkeen ulkopuolisiin seikkoihin eikä alkuperäinen merkitys voisi tulla arviotavaksi esimerkiksi haitankärsijöiden vaatimuksesta tai vesienkäyttöä koskevien yleisten arvojen muuttumisen perusteella. Sen sijaan perusteena voi hallituksen esityksen mukaan olla esimerkiksi hankkeen rakenteen, kuten padon vaurioituminen niin, ettei se toteuta enää alkuperäistä tarkoitustaan tai hankkeen hyötyalueen käyttötarkoituksen muuttuminen niin, että hankkeesta saatava hyöty on lupapäätöksessä edellytetystä olennaisesti vähentynyt.¹¹⁶ Merkityksen menettämisen arvioinnissa ei ole kyse intressivertailun uudelleen arvioinnista. Lupaa ei voida määrätä raukeamaan sillä perusteella, että hyötyjen ja haittojen välisessä punninnassa päädyttäisiin eri ratkaisuun. Arviotavaksi tulee siten objektiivisesti ainoastaan se, tuottaako hanke enää sen alkuperäisenä tarkoituksena olleita hyötyjä.¹¹⁷

¹¹⁶ HE 277/2009 vp., s. 75

¹¹⁷ Puharinen, 2017, s. 198

3.5. Ehdottoman luvanmyöntämiseen jälkikäteen havaitseminen

Vesilainsäädäntö ei anna vastausta tilanteisiin, joissa hankkeen huomataan jälkikäteen muodostavan vesilain mukaisen ehdottoman luvanmyöntämiseen.¹¹⁸ *Puharisen* mukaan, tällaiseksi voitaisiin *Weser*-ratkaisun valossa katsoa myös sellaiset tilanteet, joissa hanke heikentääkin vesimuodostuman tilaa tai vaarantaa sen saavuttamisen.¹¹⁹ *Weser*-ratkaisussa EU-tuomioistuin linjasi, että vesimuodostuman tilan huononeminen on kyseessä jo silloin kun yksikin direktiivissä tarkoitettu laadullinen tekijä huononee yhdellä luokalla. Siten yhdenkin laadullisen tekijän huononeminen muodostaisi ehdottoman luvanmyöntämiseen. Myös korkein hallinto-oikeus arvioi ratkaisussaan KHO 2017:87 *Weser*-ratkaisun valossa, että jäsenvaltiolla on, mikäli poikkeusta ei sovelleta, velvollisuus evätä lupa sellaiselta hankkeelta, jonka vaikutuksesta yhdenkin vesiputedirektiivin liitteessä V tarkoitettujen laadullisten tekijän tila huononee yhdellä luokalla.

Ehdottoman luvanmyöntämiseen soveltamisessa on noudatettu erityisen pidättyväistä linjaa. Säännös on tullut sovellettavaksi vain kerran kansallisessa oikeuskäytännössä Vuotos-altaan rakentamista koskevassa tapauksessa KHO 2002:86. Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussa, että silloisen voimassaolleen VVL 2:5 §:n mukaiset luvanmyöntämiseen ovat siinä suhteessa ehdottomat, ettei lain mukainen intressivertailu ole tarpeen, vaan lupa hankkeeseen voidaan evätä jo suoraan tällaisen luvanmyöntämiseen esiintyessä. Korkein hallinto-oikeus perusteli ratkaisussaan VVL 2:5 §:n tarkoittamien luvanmyöntämiseen ehdottomuutta tarkastelemalla kyseisen säännöksen riippuvuussuhdetta intressivertailua koskevaan VVL 2:6.2 §:n säännökseen niiden syntyhistorian kautta. Korkein hallinto-oikeus katsoikin sen johdosta, että intressivertailulle ei ollut enää tarvetta, kun asia ratkaistiin VVL 2:5 §:n nojalla.

Ehdottoman luvanmyöntämiseen katsottiin muodostuvan ratkaisussa muun muassa sillä perusteella, että Vuotoksen altaan rakentaminen tuhoaisi pysyvästi veden alle jäävät luontokohteet eliöstöineen. Lisäksi korkein hallinto-oikeus totesi, että hankkeesta aiheutuvia

¹¹⁸ *Pokka*, 1991, s. 220. Vesilain 4.2 § mukaan lupaa vesitaloushankkeelle ei saa myöntää, jos vesitaloushanke vaarantaa yleistä terveydentilaa tai turvallisuutta, aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa, taikka suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja.

¹¹⁹ *Puharinen*, 2017, s. 204

allasalueen luontoarvoille koituvia haittoja ei ole mahdollista estää toimenpitein eikä lupaehtoin, eikä näiden luontoarvojen menetystä voida korvata muilla alueilla.

Pokka arvioi, että jälkikäteinen ehdottoman luvanmyöntämisesteen havaitseminen lupapäätöksessä voisi mahdollisesti täyttää perusteen päätöksen purkamisesta. Hallintopäätöksen purkamista koskevan säännöksen soveltaminen on kuitenkin vesirakentamisasioissa monessa suhteessa ongelmallista.¹²⁰ Erityisesti purkuhakemuksen käytön mahdollisuutta rajoittaa sille asetettu viiden vuoden määräaika päätöksen lainvoimaisuudesta.¹²¹

¹²⁰ *Pokka*, 1991, s. 138–139 ja 220

¹²¹ HOL 116 §

4. YMPÄRISTÖTAVOITTEIDEN TULKINTAVAIKUTUS

4.1. Ympäristötavoitteet ennakkovalvonnassa

Vesienhoidon ympäristötavoitteiden ja ympäristöllisten lupien tarkastamista koskevien kansallisten säännösten välinen suhde ei ole toistaiseksi tullut EU-tuomioistuimen arvioitavaksi. Kansallisessa oikeuskäytännössä ei ole jouduttu suoraan arvioimaan sitä, sitovatko vesienhoidon ympäristötavoitteet jäsenvaltioita myös silloin, kun ne tulkitsevat lupien muuttamista koskevaa kansallista lainsäädäntöä. Sillä, miten ympäristötavoitteet on otettu osaksi tulkintaa uusien ympäristöllisten lupien myöntämistä koskevassa kansallisessa oikeuskäytännössä, voi kuitenkin olla merkitystä arvioitaessa mahdollisuutta ympäristötavoitteiden huomioonottamiseen myös vesilupien tarkastamista koskevien säännösten tulkinnassa. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisuisaan viitannut suoraan *Weser*-ratkaisuun ja vesienhoidon ympäristötavoitteisiin arvioidessaan luvan myöntämisen perusteita.¹²²

Ympäristötavoitteiden oikeudellisen sitovuuden vahvistava *Weser*-ratkaisu koski ympäristötavoitteiden suhdetta nimenomaan luvan myöntämisedellytyksiin. Jo ennen *Weser*-ratkaisunkin antamista on korkein hallinto-oikeus katsonut, että merkittävän pilaantumisen aiheuttamiseksi voidaan tulkita myös ekologisen tilaluokan paranemisen vaikeutuminen ja hyvän tilan tavoitteen saavuttamisen hidastuminen.¹²³ Kansallisesti merkittävä tapaus, jossa ympäristötavoitteiden vaarantuminen muodostui esteeksi luvanmyöntämiselle, oli Finnpulpin biotuotetehdashanketta koskeva vuosikirjaratkaisu KHO 2019:166. Tilatavoitteiden oikeudellinen sitovuus kansallisesti on myös viimeistään kyseisen ratkaisun myötä selvä.¹²⁴ Korkein hallinto-oikeus onkin *Weser*-ratkaisun jälkeen noudattanut pidättäytyväistä linjaa lupien myöntämiselle, mikäli hankkeilla on merkittäviä vaikutuksia vesipuitedirektiivin tilatavoitteisiin. Ehdoton linja näyttää olleen

¹²² Esim. KHO 2017:87 ja KHO 2019:166

¹²³ KHO 2014:176. Ratkaisussa korkein hallinto-oikeus perusteli ympäristölupien myöntämisen edellytysten puuttumista muun muassa toteamalla, että tuotannosta aiheutuva kuormitus voisi aiheuttaa sellaisia veden laadun muutoksia, jotka heikentävät puurotaminen menestymismahdollisuuksia Kärjenjoessa-Siironjoessa ja tätä kautta voivat vaikeuttaa vesimuodostuman ekologista tilaa kuvaavan luokan paranemista.

¹²⁴ *Belinskij – Soininen*, 2020, s. 5

ympäristötavoitteiden kannalta sellaisissakin hankkeissa, joiden taloudelliset ja muut hyödyt voidaan intressivertailussa nähdä melko suurina, kuten vesivoimahankkeissa.¹²⁵

Viranomaisille asetettu velvollisuus ottaa vesienhoitosuunnitelma huomioon sopii huonosti yhteen ympäristötavoitteiden sitovuuden kanssa. Huomioon ottamisen voidaan katsoa viittaavan pikemminkin punnintaan kuin ehdottomaan luvanmyöntämiseeseen.¹²⁶ Ympäristötavoitteet näyttävän kuitenkin määrittelevän intressivertailun lopputulosta siten, että mikäli ympäristötavoitteista poikkeamisen edellytykset eivät täyty, ei lupaa voida myöntää.¹²⁷ Myös korkein hallinto-oikeus on todennut, että lupa on evättävä ympäristötavoitteiden saavuttamista vaarantavilta hankkeilta.¹²⁸

Intressivertailussa on kyse hankkeen hyötyjen ja haittojen punninnasta tapauskohtaisesti. Intressivertailunormisto antaa lainsoveltajalle käytännössä vapaat kädet arvottaa erilaisia vesitaloushankkeeseen liittyviä intressejä. Mitä isomman painoarvon soveltaja antaa ympäristö- ja luontoarvoille, sitä suurempia hankkeen taloudellisten tai muiden hyötyjen tulee olla luvan myöntämiseksi.¹²⁹ Ympäristötavoitteiden vaarantaminen näyttääkin muodostuvan pikemminkin ehdottomaksi luvanmyöntämiseesteeksi kuin intressivertailussa huomioon otettavaksi tekijäksi, kun lupa on evättävä ympäristötavoitteita vaarantavilta hankkeilta.

Ympäristötavoitteiden vaarantamisen tulkitseminen lupaharkinnassa ehdottomaksi luvan myöntämiseesteeksi voi kuitenkin muodostua ongelmalliseksi, kun vesilaisissa vesienhoitosuunnitelma on kytketty nimenomaan intressivertailua, eikä ehdotonta luvanmyöntämiseestettä koskevaan säännökseen.¹³⁰ Arvioidessaan ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantumisen vaikutusta luvan myöntämiseen myös korkein hallinto-oikeus on ilmaissut kyseessä olevan nimenomaan intressivertailun kautta muodostunut lopputulos. Kyseessä ei kuitenkaan näytä olevan tosiasiallinen haittojen ja hyötyjen välinen punninta, vaan ympäristötavoitteiden vaarantuminen on intressivertailun lopputulosta ennalta määrittävä tekijä.

¹²⁵ Esim. KHO 2017:87 ja KHO 2019:166

¹²⁶ Kauppila, 2014b, s. 96

¹²⁷ Soininen, 2016, s. 95

¹²⁸ KHO 2017:87 ja KHO 2019:166

¹²⁹ Kuusiniemi, 2001, s. 205

¹³⁰ Kauppila, 2014b, s. 95, VL 3:6.2 §

Ratkaisussa KHO 2017:87 korkein hallinto-oikeus totesi ympäristötavoitteiden asemasta intressivertailussa, että mikäli hanke vaarantaa saavutettavissa olevan hyvän tilan ja hyvän kemiallisen tilan saavuttamisen, lupaa ei voida myöntää vesipuidedirektiivin ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella. Este luvan myöntämiseksi tulee arvioitavaksi vesilain mukaisen intressivertailun kautta siten, että hankkeen haitallisia vaikutuksia vesiympäristölle on painotettava niin, että hyötyjä ei ole pidettävä huomattavina haittoihin verrattuna.

Ympäristötavoitteet on otettu ratkaisussa huomioon antamalla niille intressivertailussa erityinen painoarvo haittojen ja hyötyjen suhdetta arvioitaessa. Ratkaisussa korkein hallinto-oikeus katsoi, että vaikka vesienhoitosuunnitelmaa ei hallituksen esityksen mukaisesti ollut tarkoitettu sitovasti ratkaisemaan luvan myöntämisen edellytyksiä, edellyttää direktiivin tulkintavaikutus joustavan intressivertailua koskevan säännöksen tulkittamista mahdollisimman pitkälle yhdenmukaisesti direktiivin kanssa sen tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi. Ratkaisussa oli kyse vanhan vesilain soveltamisesta, jossa samoin kuin nykyisessä vesilaissa vesienhoitosuunnitelmaa koskeva huomioonottamisvelvollisuus on kytketty osaksi intressivertailua koskevaa säännöstä.

Ympäristötavoitteiden voidaan siten katsoa kyseisessä ratkaisussa tulleen huomioonotetuksi EU-oikeuden tulkintavaikutuksen kautta. Korkein hallinto-oikeus viittasi ratkaisussa nimenomaan intressivertailuun kytkettyyn, vesienhoitosuunnitelmien huomioonottamisvelvollisuutta koskevaan VVL 2:11a §:n säännökseen pyrkiessään ympäristötavoitteiden EU-oikeuden mukaiseen tulkintaan. Tulkintavaikutuksen katsottiin siten edellyttävän huomioonottamisvelvollisuuden ja intressivertailun tulkittamista siten, että ympäristötavoitteet asettavat rajat intressivertailun lopputulokselle.

4.2. EU-oikeuden tavoitteiden mukainen tulkinta

Tulkintavaikutus ilmaisee jäsenvaltioiden viranomaisten ja tuomioistuinten velvollisuutta pyrkiä toiminnassaan EU-oikeusmyönteiseen tulkintaan. Sen soveltaminen korostuu tilanteissa, joissa EU-oikeus ei ole välittömästi vaikuttavaa.¹³¹ Tulkintavaikutuksesta

¹³¹ *Raitio*, 1994, s. 100–101

voidaan erottaa yhdenmukaisen tulkinnan periaate ja direkttiivien tulkintavaikutus. Keskeinen tavoite on kuitenkin aina EU-oikeuden yhdenmukainen ja tehokas toteutuminen jäsenvaltioissa.¹³²

Eräänlaisena tulkintavaikutuksen aseman vahvistajana voidaan pitää *Von Colson* –tapausta. Siinä EY-tuomioistuin muotoili ensimmäisen kerran yhdenmukaisen tulkinnan periaatteen kansallisten tuomioistuinten oikeudellisena velvoitteena toteamalla, että kansallisen tuomioistuimen tehtävä on tulkita ja soveltaa direktiivin täytäntöönpanemiseksi säädettyä kansallista lakia yhteisön oikeuden vaatimusten mukaisesti siinä määrin, kun sillä on kansallisen lainsäädännön mukaista harkintavaltaa.¹³³ *Pfeiffer* -ratkaisussa EY-tuomioistuin muotoili yhdenmukaisen tulkinnan vaatimusta vielä hieman ankarammin toteamalla, että jäsenvaltion on tehtävä yhdenmukaisen tulkinnan saavuttamiseksi *kaikki mahdollinen* toimivaltansa rajoissa.¹³⁴ Se voi edellyttää myös uusien merkitysten antamista vakiintuneille käsitteille tai uuden tulkintalinjan omaksumista ja sen myötä aiemman soveltamiskäytännön muuttamista.¹³⁵

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä on johdettavissa tulkintavaikutuksen korostuminen direktiivien osalta. Direktiivien tulkintavaikutus velvoittaa jäsenvaltioiden tuomioistuimia ja viranomaisia tulkitsemaan kansallista oikeusnormia mahdollisimman pitkälle direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti. Kun direktiivi on asianmukaisesti implementoitu osaksi kansallista lainsäädäntöä, ei kansallisten viranomaisten ole tarpeen turvautua direktiiviin ratkaisuisaan, vaan sovellettavaksi tulee tällöin direktiivillä toimeenpantu kansallinen lainsäädäntö. Se, voidaanko kansallista säädöstä pitää asianmukaisesti implementoituna, voidaan ratkaista kuitenkin vain direktiivin pohjalta.¹³⁶

Ratkaisussa *Marleasing* EY-tuomioistuin täsmensi direktiivien tulkintavaikutusta todetessaan, että vaikka direktiivin pohjalta olisikin säädetty kansallinen laki, ja kysymys olisi tämän kansallisen lain tulkinnasta, tulee kansallista lakia tulkita direktiivin alkuperäistä sanamuotoa ja sen *ratio legis*, eli alkuperäisiä tavoitteita loukkaamatta. EY-tuomioistuin

¹³² Mäenpää, 2011, s. 115

¹³³ Asia C-14/83 *Von Colson*

¹³⁴ Yhdistetyt asiat C-397/01–C-403/01 *Pfeiffer*, kohta 119

¹³⁵ Mäenpää, 2011, s. 119

¹³⁶ Raitio, 1994, s. 103

katsoi myös, että tulkintavaikutus tulee ottaa huomioon riippumatta siitä, onko kyse direktiiviä ennen vai sen jälkeen annetuista säädöksistä.¹³⁷

EU-oikeuden yleisissä tulkintaperiaatteissa on korostunut teleologinen tulkinta, jossa voidaan ottaa huomioon yksittäisten säädösten ja säännösten tavoitteiden lisäksi myös koko unionin perustamisen alkuperäinen tavoite.¹³⁸ EU-tuomioistuin onkin huomauttanut, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti sen lisäksi, että kansallisilla tuomioistuimilla on velvollisuus tulkita kansallista oikeutta unionin oikeuden mukaisesti, on niiden tehtävänä myös varoa sellaista *johdetun oikeuden tekstin tulkintaa*, joka johtaisi ristiriitaan unionin perusoikeuksien tai muiden unionin oikeuden yleisten periaatteiden kanssa.¹³⁹ Siten vesilupien tarkastamista koskevien kansallisten säännösten tulkinnassa tulee ottaa huomioon niin vesiputedirektiivin kuin koko unionin oikeusjärjestyksen tavoitteet. Myös ympäristöperusoikeudella voi olla merkitystä tulkinnassa.

Tulkintavaikutus ei rajoitu ainoastaan EU-oikeudelliseen säädöksen sanamuotoon tai sitä koskevaan oikeuskäytäntöön. Käytännössä direktiivin tulkintaan vaikuttavat myös esimerkiksi Euroopan komission direktiiveistä tuottamat tulkintaohjeet.¹⁴⁰ Tapauksessa *Grimaldi* EY-tuomioistuin totesi, että kansallisilla tuomioistuimilla on velvollisuus ottaa huomioon myös erinäiset EU-säädöksiä täydentävät *soft law* -aineistot, kuten komission suositukset. EY-tuomioistuin huomautti lisäksi, että vaikka aineistolla ei voida luoda yksityisille oikeussubjekteille oikeuksia, tulee kansallisen tuomioistuimen ottaa suositukset huomioon erityisesti silloin, kun ne selventävät yhteisön säännösten tulkintaa.¹⁴¹

Tulkintavaikutuksen arvioiminen tulee ajankohtaiseksi ympäristödirektiivien kohdalla usein silloin, kun kansallisen lain säännöksen tulkinta voisi johtaa lopputulokseen, joka ei vastaa direktiivin tarkoitusta. Ympäristön liittyvien direktiivien, jotka on annettu SEUT 192 artiklan perusteella, tulkintaan vaikuttaa myös niin sanottu ympäristötakuu. Myös vesiputedirektiivi on kyseisen artiklan nojalla annettu putedirektiivi. Ympäristötakuusäännös mahdollistaa sen, että jäsenvaltio voi kansallisella lainsäädännöllä

¹³⁷ Asia C-106/89 *Marleasing*, kohta 8

¹³⁸ *Raitio*, 2005, s. 278–279

¹³⁹ Yhdistetyt asiat C-411/10 ja C-493/10 *N.S.*, kohta 77

¹⁴⁰ *Kokko*, 2011, s. 491

¹⁴¹ Asia C-322/88 *Grimaldi*

tiukentaa, mutta ei missään nimessä heikentää, minimiharmonisoivain ympäristödirektiivin suojatoimenpiteitä.¹⁴²

Tulkintavaikutuksen tulisi aina olla ensisijainen keino, kun pyritään paikkamaan direktiivin implementoinnissa tapahtuneita puutteita. Jos kansallisen lainsäädännön tulkitsemisen direktiivin mukaisesti todetaan kuitenkin olevan mahdotonta, unionin tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi käytettävissä olevat muut keinot, kuten välitön vaikutus voidaan ottaa siinä tapauksessa käyttöön niin sanotusti viime käden keinoina.¹⁴³ Myös ympäristöoikeudessa tulkintavaikutus näyttää olevan keskeisin keino EU-oikeuden mukaisuuden toteuttamisessa, eikä sitä järeämmille keinoille ole usein ollut tarvetta.¹⁴⁴ Se ei kuitenkaan usein ole selvää, milloin EU-oikeuden mukainen tulkinta on mahdollista ja milloin taas tulisi soveltaa välitöntä vaikutusta unionin oikeuden tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi.

Vesilupien ennakoivalvonnassa unionin oikeuden tehokas toteutuminen on varmistettu tulkitsemalla intressivertailua koskevaa säännöstä vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteiden mukaisesti. Tulkintavaikutuksen avulla ympäristötavoitteet voidaan mahdollisesti ottaa huomioon myös vesilupien tarkastamista koskevia säännöksiä sovellettaessa. Tulkintavaikutukselle on asetettu kuitenkin rajoituksia. EU-tuomioistuimen käyttämät tulkintavaikutusta määrittelevät ilmaisut ”mahdollisimman pitkälle” ja ”toimivaltansa rajoissa” osoittavat, että tulkintavaikutus ei edellytä jäsenvaltioita tekemään *mitä tahansa* ja, että tulkintavaikutuksella on tietyt, tosin varsin yleispiirteiset rajat. Rajoja ei kuitenkaan voida määritellä yleispätevästi etukäteen.¹⁴⁵ Tulkintavaikutusta voi vesilupien tarkastamisen kohdalla rajoittaa muun muassa luvanhaltijan oikeutetut odotukset ja luottamuksensuoja, omaisuuden suoja koskeva perusoikeus sekä jo aikaisemmin tarkasteltu vesilupapäätösten oikeusvoima. Lisäksi ympäristötavoitteiden huomioonottamista voi vesilupien tarkastamisessa rajoittaa se, ettei huomioonottamisvelvollisuutta ole nimenomaisesti kytketty muihin kuin intressivertailua koskevaan vesilain säännökseen.

¹⁴² Kokko, 2011, s. 490

¹⁴³ Jans, 2000, s. 204

¹⁴⁴ Pölönen, 2006, s. 50

¹⁴⁵ Ojanen, 2016, s. 95

4.3. Tulkintavaikutusta rajoittavat tekijät

4.3.1. VL 3:21 § sanamuoto ja tarkoitus tulkintavaikutuksen rajoittajana

Tulkintavaikutukselle on EU:n oikeuskäytännössä asetettu useita rajoituksia. Yleisesti tulkintavaikutusta rajoittaa se, että tulkinnan on pysyttävä lain ja yleisten oikeusperiaatteen rajoissa.¹⁴⁶ Tulkintavaikutuksen rajoja ei kuitenkaan voida määritellä tyhjentävästi etukäteen, vaan ne tulee ratkaista kussakin yksittäistapauksessa erikseen. *Ojanen* ryhmittelee tulkintavaikutuksen rajoihin vaikuttavat näkökohdat yleisellä tasolla neljään; kansallisen oikeussäännöksen kieliasuun, kansallisen oikeussäännöksen tarkoitukseen, kansallisen oikeussäännöksen aineelliseen sisältöön ja EU-oikeuden yleisiin periaatteisiin.¹⁴⁷

Oikeussäännöksen kansallinen kieliasu on merkittävä tulkintavaikutusta rajoittava tekijä. Ensinnäkään, EU-oikeuden tulkintavaikutus ei edellytä *contra legem* -tulkintaa, eli selvästi kansallisen oikeussäännöksen vastaista tulkintaa. Merkitystä on kuitenkin esimerkiksi sillä, onko kansallisen säännöksen sanamuoto selvä ja yksiselitteinen vai sisältyykö siihen avoimia ja tulkinnanvaraisia ilmaisuja.¹⁴⁸ Vesilupien tarkastamista koskevien säännösten avoimina ilmaisuina voidaan pitää ainakin ennakoimattomia haitallisia vaikutuksia sekä olosuhteiden muutosta. Mikäli vesilupien pysyvyyteen halutaan puuttua ympäristötavoitteita koskevan heikentämiskiellon tai hyvän tilan saavuttamisen vaarantamisen perusteella, tulisi ne tulkita vesilain lupamääräysten tarkastamista koskevien säännösten tarkoittamaksi olosuhteiden muutoksiksi tai ennakoimattomiksi haitallisiksi vaikutuksiksi.¹⁴⁹

Olosuhteiden muuttumisen tarkastelussa huomionarvoista on se, että olosuhteiden muutos ratkaisun puuttumisen perusteena on alun perin oikeuskäytännössä kehittynyt periaate, jota koskevat säännökset lisättiin vasta vähitellen lainsäädäntöön. Olosuhteiden muutosta voidaan siten arvioida myös kyseisen periaatteen asettaman sisällön kautta, joka mahdollistaa ratkaisuun puuttumisen silloin, kun ratkaisun perusteena olevat olosuhteet ovat

¹⁴⁶ Asia C-80/86 *Kolpinghuish* kohta 13

¹⁴⁷ *Ojanen*, 2016, s. 95–96

¹⁴⁸ *Ibid.* s. 96

¹⁴⁹ *Puharinen*, 2017, s. 201

olennaisesti muuttuneet ja julkinen etu vaatii ratkaisuun puuttumista. Vastapainona periaatteen soveltamiselle toimii usein luvanhaltijan luottamuksen suoja.¹⁵⁰

Ilmansuojeluasioissa myös oikeusnormien muutoksia on vanhastaan pidetty olosuhteiden muutoksena. Valitun tulkintaratkaisun tarkoituksena oli mahdollistaa ilmansuojelun tekniset edistykset ja siitä seuraavien kansainvälisten normien muuttumisen huomioon ottaminen myös lupapäätösten tasolla. Rakenteellisella tasolla tällä voidaan nähdä olevan yhtäläisyyksiä myös vesipuitedirektiivin vesienhoitoa koskevaan sääntelymalliin.¹⁵¹

Vesilupien tarkastamista koskevien säännösten tarkoittamia olosuhteiden muutoksia tai ennakoimattomia haitallisia vaikutuksia ei vesilaissa ole tarkemmin määritelty. Hallituksen esityksistäkään ei saada suoraan vastausta siihen, miten olosuhteiden muutos tulisi määrittellä tai minkälaisissa tilanteissa lainkohta voi tulla sovellettavaksi.¹⁵² EU-oikeuden tulkintavaikutus voi edellyttää, että kansallista lainsäädäntöä tulee tulkita mahdollisimman pitkälle direktiivin sanamuodon ja tavoitteiden mukaisesti, vaikka kansallisten lain esitöissä esiintyisikin vastakkaisia seikkoja siitä, miten säännöstä olisi tulkittava.¹⁵³ Siten kansallisen lain esitöitä ei voida pitää siinä suhteessa merkittävänä oikeuslähteenä tulkittaessa EU-oikeuden alaan kuuluvaa lainsäädäntöä. Kansallisen oikeussäännöksen tarkoitus voi kuitenkin jossain määrin rajoittaa EU-oikeuden tulkintavaikutusta.

Olosuhteiden muutos tarkastamisen edellytyksenä on ajoittain tullut arvioitavaksi kalatalousvelvoitteiden tarkastamista koskevassa oikeuskäytännössä. Kalatalousvelvoitteita koskevien määräyksien tarkastaminen on mahdollista VL 3:22 §:n perusteella, mikäli olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Luultavasti keskeisin kalatalousvelvoitteiden tarkastamista koskeva ratkaisu KHO 2004:98 koski Kokemäenjoessa sijaitsevien kolmen voimalaitoksen lupamääräyksiä ja niiden tarkastamista. Olosuhteiden olennainen muutos oli ratkaisussa voimalaitosyhtiö C:n lupamääräysten tarkastamisen perusteena. Ratkaisussa Vaasan hallinto-oikeus katsoi, että olosuhteet olivat VVL 2:22.4 §:n tarkoittamalla tavalla olennaisesti muuttuneet veden laadun parantuessa sekä kalastoa koskevan tiedon lisääntyessä. Siten ympäristölupavirasto oli hallinto-oikeuden mukaan voinut muuttaa

¹⁵⁰ Hepola, 2017, s. 18

¹⁵¹ Hepola, 2017, s. 20

¹⁵² HE 277/2009 vp.

¹⁵³ Asia C-371/02 *Björnekulla*, kohta 13

voimalaitos C:n kalatalousmaksua koskevaa velvoitetta. Korkein hallinto-oikeus hyväksyi hallinto-oikeuden olosuhteiden olennaista muuttamista koskevat perustelut sellaisenaan. Olosuhteiden muutoksen arvioinnin kannalta olennaista ratkaisussa on erityisesti se, että olosuhteiden muutosta ei rajoitettu puhtaasti fyysisten ympäristöolosuhteiden muutokseen.¹⁵⁴

Kalatalousvelvoitteiden tarkastamista koskevan oikeuskäytännön pohjalta arvioiden myös vesienhoidon ympäristötavoitteita koskevat tarpeet voisivat täyttää olosuhteiden muutoksen kriteerin, joskaan ei täysin selvästi.¹⁵⁵ Ongelmallisiksi tulkinnassa voivat muodostua erityisesti ne tilanteet, joissa ekologisen laatutekijän tilan huonontuminen on ollut sinänsä tiedossa, mutta sille ei ole lupaa myönnettäessä osattu antaa vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteiden edellyttämää painoarvoa. Tällöin kyse on virheellisestä normitulkinnasta, jolloin lupamääräysten tarkastamista voi rajoittaa ainakin luottamuksensuojaperiaatteen soveltaminen.¹⁵⁶ Ympäristölupien kohdalla on lupamääräysten tarkastamista tosin pidetty mahdollisena myös sellaisten olosuhteiden perusteella, jotka ovat olleet tiedossa jo lupapäätöstä antaessa, mutta niille ei ole annettu riittävää merkitystä.¹⁵⁷ Tällainen tulkinta voisi mahdollistaa myös vesilupien tarkastamisen ympäristötavoitteiden perusteella, mikäli lupa on myönnetty ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantumisesta huolimatta. Lupaa voitaisiin tällöin tarkastaa huolimatta siitä, ettei vesimuodostuman ekologisessa tilassa olisi tapahtunut merkittäviä muutoksia luvan myöntämisen jälkeen.

Vesilupamääräysten tarkastamista olosuhteiden muuttumisen perusteella VL 3:21 §:n mukaisesti rajoittaa kuitenkin erityisesti se, että lupamääräysten tarkastaminen ei saa tällöin sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä ja muut kuin vähäiset edunmenetykset tulee määrätä korvattavaksi. Kalatalousvelvoitteiden kohdalla olosuhteiden olennainen muuttuminen voi sen sijaan olla lupamääräysten tarkastamisen perusteena, vaikka se lisäisikin merkittävästi niiden toteuttamiskustannuksia. Huomioon tulee kuitenkin tällöin ottaa lupamääräysjärjestelmän yleiset kohtuullisuuslähtökohdat¹⁵⁸. Kohtuullisuuden rajoja ei kuitenkaan voida etukäteen määritellä, vaan kohtuullisuusarvio tulee suorittaa

¹⁵⁴ *Hepola*, 2017, s. 34

¹⁵⁵ *Belinskij ym.*, 2019, s. 8

¹⁵⁶ *Hepola*, 2005, s. 560

¹⁵⁷ *Hollo*, 2001, s. 383

¹⁵⁸ *Belinskij – Soininen*, 2017, s. 128

tapauskohtaisesti.¹⁵⁹ Myös EU-oikeuden näkökulmasta luvan haltijalle kuuluvan kustannusvastuun tulee suhteellisuusperiaate huomioon ottaen olla oikeassa suhteessa verrattuna hankkeen vesienhoidon tilatavoitteille aiheuttamaan haittaan. Lupamääräysten muuttamista aiheutuvien kustannusten laaja korvaaminen luvanhaltijalle ei vaikuta kuitenkaan yhteensopivalta EU-oikeudellisten kustannusten kattamisen periaatteen ja aiheuttamisperiaatteen kanssa.¹⁶⁰

Ekologisen tilan huononemista voitaisiin tulkita myös VL 3:21.1 §:n mukaiseksi ennakoimattomaksi haitalliseksi vaikutukseksi. Ennakoimattomiksi haitallisiksi vahingoiksi lasketaan sellaiset vahingot, haitat ja edunmenetykset, joita ei ole ollenkaan käsitelty lupakäsittelyn yhteydessä. Lisäksi ennalta-arvaamattomana vahinkona voitaneen pitää sellaisia vahinkoja, jotka alun perin arvioitiin liian pieniksi sekä sellaisia vahinkoja, joiden lopullista suuruutta ei ole osattu arvioida vielä lupaa myönnettäessä.¹⁶¹ Lupien tarkastamista ennakoimattomien vahinkojen perusteella rajoittaa kuitenkin tarkastamiselle asetettu kymmenen vuoden määräaika. Säännöksen soveltaminen ei siten ole mahdollista vanhempiin pitkään käynnissä olleisiin hankkeisiin.

4.3.2. *Perusoikeudet tulkintavaikutuksen rajoittajana*

Kansallisen oikeuden direktiivien mukainen tulkinta ei saa johtaa unionin oikeudessa suojattujen perusoikeuksien kanssa ristiriitaiseen tulkintaan.¹⁶² Vesilupien tarkastamista koskevien säännösten tulkinnassa merkitystä on erityisesti ympäristöä ja omaisuuden suojaa koskevilla perusoikeuksilla, jotka on suojattu sekä perustuslaissa että EU:n perusoikeuskirjassa.

Suomessa vesilainsäädäntö on pohjautunut vanhastaan vesien yksityisomistukseen. Vesialueiden omistus on ollut sidoksissa maanomistusoikeuteen ja maanomistajalla on ollut oikeus rantansa edustalla olevaan vesialueeseen.¹⁶³ Omistusoikeuden käsitteelle ei annettu vesioikeudessa kuitenkaan yhtä laajaa merkitystä kuin maan omistuksessa. Jo vanhastaan on

¹⁵⁹ Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2004:98 kalatalousmaksun korottaminen likimäärin 3,5 kertaiseksi katsottiin siitä saatavaan hyötyyn verrattuna kohtuulliseksi

¹⁶⁰ *Belinskij ym.*, 2019, s. 14

¹⁶¹ *Pokka*, 1991, s. 212–216

¹⁶² Yhdistetyt asiat C-411/10 ja C-493/10 *N.S.*, kohta 77

¹⁶³ *Pietilä*, 1979, s. 2–3

esitetty näkemyksiä siitä, että vesien omistusoikeus kattaisi vain vesistöjen pohjan ja sisältäisi ainoastaan tiettyjä oikeuksia vesistön käyttöön. Omistusoikeuden ei ole katsottu kohdistuvan itse veteen, minkä johdosta niitä koskevien käyttöoikeuksien on katsottu olevan julkisoikeudellisten rajoitusten alaisia.¹⁶⁴

Vesivoiman osalta perustuslakivaliokunta on varhaisessa koskiensuojelulakia koskevassa lausuntokäytännössään todennut sen kuuluvan omistusoikeuden piiriin. Perustuslakivaliokunta katsoi tällöin, että omistajalle tai käyttöoikeuden haltijalle asetettu kieltä rakentaa vesivoimalaitos rinnastuu valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen.¹⁶⁵ Sitten perustuslakivaliokunta on tuonut selkeästi esiin, että kyseiset kannanotot on annettu ennen ympäristöperusoikeuden säätämistä ja, että kyseinen perusoikeuksia koskenut uudistus on vaikuttanut omaisuudenkäyttörajoitusten punnintaan.¹⁶⁶ Perustuslain uudistuksen jälkeen valiokunta on tarkastellut perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen ja perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen keskinäistä suhdetta ja todennut, että niillä voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin kun pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin.¹⁶⁷

Omaisuuden suoja koskeva perustuslain säännös ei kuitenkaan ole ehdoton. Kysymykset omaisuudensuojan rajoittamisesta ratkaistaan lähtökohtaisesti perusoikeuksia koskevien yleisten oppien mukaisesti. Perusoikeuksien rajoitukset tulee tehdä lakitasolla ja niitä koskevien säännösten tulee olla riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Lisäksi niiden tulee palvella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä tarkoituksia. Omaisuuden käyttöä on PL 15.1 §:n estämättä sallittua rajoittaa muun muassa yleisten etujen toteuttamisen tarkoituksessa. Ympäristöperusoikeutta koskevan PL 20 §:n mukaiset arvot luonnosta ja terveellisestä ympäristöstä, voivat olla tällaisia yleisiä etuja, jotka mahdollistavat omaisuuden suoja koskevan perusoikeuden rajoittamisen.¹⁶⁸ Myös EU:n perusoikeuskirjan omistusoikeutta koskeva 17 artikla mahdollistaa omaisuudensuojan rajoittamisen lailla siinä määrin, kun sitä on pidettävä yleisen edun mukaisesti välttämättömänä.

¹⁶⁴ Lang, 1932, s. 18–20

¹⁶⁵ PeVL 18/1982 vp. s. 1–2

¹⁶⁶ PeVL 55/2018 vp. s. 3

¹⁶⁷ esim. PeVL 10/2014 vp. s. 4

¹⁶⁸ Länsineva, 2012, s. 8–9

Perusoikeuksia koskevien rajoitusten tulee lain tasolla säätämisen lisäksi noudattaa täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Joissakin tapauksissa omaisuudensuojaa rajoittavat säännökset voivat kuitenkin olla verrattain joustavia ja yleisluontoisia.¹⁶⁹ Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi kaivoslakuudistuksesta antamassaan lausunnossa pitänyt väistämättömänä säännösten muodostumista joustavaksi kaivoshankkeen vaiheiden ja ominaispiirteiden moninaisuuden vuoksi. Erityisen tärkeäksi joustavien säännösten kohdalla perustuslakivaliokunta on katsonut rajoitusperusteiden huomioon ottamisen myös lain soveltamisvaiheessa.¹⁷⁰ Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukseen sisältyy myös ennakoitavuuden vaatimus.¹⁷¹ Vesilupien tarkastamista koskevassa tulkinnassa tulee arvioida siten erityisesti säännösten ennustettavuutta luvanhaltijan näkökulmasta. Kun omaisuudensuojaa koskevista rajoituksista on säädetty lain tasolla, konkretisoituu omaisuudensuojan huomioon ottaminen tarkastamista koskevien säännösten tulkinnassa erityisesti luottamuksensuojaperiaatteen kautta.¹⁷²

Ympäristöperusoikeussäännöstä ja omaisuudensuojaa voidaan pitää luonnonvaraoikeudellisten säännösten tulkinnassa tavoitteiltaan kontraproduktiivisina eli vastavaikutteisina normeina. Ympäristöperusoikeudella ei tulisi kuitenkaan olla vain omaisuudensuojaa rajoittavaa tulkintavaikutusta, vaan myös itsenäinen asema perusoikeusmyönteisessä tulkinnassa. Ympäristöperusoikeussäännöksen on sanottu ilmaisevan luonnon itseisarvoa ja vastuuta tulevista sukupolvista.¹⁷³

EU:n ympäristöperusoikeus on määritelty perusoikeuskirjan 37 artiklassa velvollisuutena sisällyttää ympäristön suojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen unionin politiikkoihin ja varmistaa se kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti. Ympäristöperusoikeussäännös ilmaisee siten niin sanottua läpäisyperiaatetta, jonka mukaisesti ympäristönsuojelua koskevat näkökohdat tulee ottaa huomioon muissakin kuin puhtaasti ympäristöoikeudellisissa kysymyksissä.¹⁷⁴ Vaikka kyseisen säännöksen

¹⁶⁹ Kotka ym., 2021, s. 27

¹⁷⁰ PeVL 32/2010 vp. s. 3

¹⁷¹ Kotka ym., 2021

¹⁷² Hepola, 2017, s. 20

¹⁷³ Kuusiniemi, 2001, s. 165–168. Lisää omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välisestä jännitteestä, sekä muista oikeusjärjestyksen ristiriidoista biodiversiteetin suojelun kannalta Kuusiniemi, 2001.

¹⁷⁴ Kokko, 2011, s. 502

voidaankin katsoa olevan varsin yleisluontoinen, sen sisällyttäminen perusoikeuskirjaan kertoo kuitenkin ympäristön vakiintuneesta asemasta osana perusoikeusjärjestelmää.¹⁷⁵

Myös perustuslain ympäristöperusoikeutta koskevaa säännöstä on pidetty julistuksenomaisena. PL 20 § asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden pyrkimykseen turvata jokaiselle oikeus ympäristöön ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Yhdessä PL 22 §:n kanssa se asettaa kuitenkin julkiselle vallalle vahvan velvollisuuden myös ympäristöperusoikeuden turvaamiseen, eikä sitä tulisi tarkastella ainoastaan muuta lainsäädäntöä ohjaavana ja sitä kautta konkretisoituvana oikeutena.

Kansallisessa oikeuskäytännössä ympäristöperusoikeussäännöksellä on argumentoitu ratkaisujen perusteluissa varsin vähän. Ympäristöperusoikeuden lyhytikäisyys ja sen vähäinen käyttö suhteessa muihin perusoikeuksiin ei siten anna oikeuskäytännöstä samanlaista tulkinta-apua sen sisällölle kuin esimerkiksi omaisuudensuojaa koskevan perusoikeuden sisällöstä saadaan.¹⁷⁶ Oikeuskirjallisuudessa onkin esitetty kritiikkiä ympäristöperusoikeuden tarkastelemisesta oikeuskäytännössä muusta perus- ja ihmisoikeusajattelusta irrallisena ja vasta ympäristölainsäädännön myötä konkretisoituvana oikeutena sekä korostettu muun muassa heikentämiskiellon huomioon ottamista ympäristöperusoikeuden toteutumista arvioitaessa.¹⁷⁷ Myös vesilupien tarkastamista koskevien säännösten soveltamisessa tulisi ympäristöperusoikeus huomioida muutoinkin kuin ainoastaan omaisuudensuojan rajoittamisen mahdollistavana yleisenä etuna.

4.3.3. Oikeusperiaatteet tulkintavaikutuksen rajoittajina

Tulkintavaikutusta rajoittavat myös EU-oikeuden yleiset oikeusperiaatteet.¹⁷⁸ Vesilupien tarkastamisen kohdalla huomioon otettavaksi voivat tulla erityisesti luottamuksensuojaperiaate ja siihen kytkeytyvä oikeusvarmuuden periaate sekä taannehtivien vaikutusten kieltoa koskeva periaate. Lisäksi merkitystä voi olla myös suhteellisuusperiaatteen soveltamisella¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Viljanen ym., 2014, s. 23

¹⁷⁶ Ibid, s. 17

¹⁷⁷ Ks. ainakin Viljanen ym., 2014 ja Viljanen ym., 2016

¹⁷⁸ Ojanen, 2016, s. 96

¹⁷⁹ Puharinen, 2017, s. 206

Luottamuksensuojalla on vahva yhteys oikeusvarmuuden periaatteeseen. Niiden yhteys on nähty jopa niin kiinteänä, ettei niitä voida täysin selvärajaisesti erottaa toisistaan.¹⁸⁰ Oikeusvarmuus ja luottamuksensuoja ovat EU-oikeudessa keskeisiä periaatteita ja niitä voidaan pitää myös kansallisesti tunnustettuina lähtökohtina tulkinnassa.¹⁸¹ Eurooppalaisessa oikeuskäytännössä kehittynyt luottamuksen suoja koskeva periaate ohjaa tulkintaa siten, että oikeussubjektilla tulee sen mukaan olla oikeus luottaa viranomaisten toimintaan ja viranomaisten päätösten pysyvyyteen. Se suoja siten oikeussubjektia myös julkisen toiminnan odottamattomilta muutoksilta. Luottamuksensuojaperiaatteen soveltaminen voidaan liittää oikeuden ajallisen jännitteeseen: oikeus on tehokas tehtävässään vain mikäli siihen sisältyy tietty ajallinen kestävyys, jonka varassa toimijat voivat suunnitella toimintaansa, mutta toisaalta demokraattisella lainsäädännöllä on tätä stabiliteettia uhkaava ja perusteltu reagointitarve yhteiskunnallisiin muutoksiin.¹⁸²

Vesitalouslupien kohdalla luottamuksensuoja tarkoittaa erityisesti sitä, että luvanhaltijan tulee voida luottaa siihen, että lupaa ei muuteta viranomaisen toimesta ilman lakiperustetta. Lisäksi luvanhaltijalla tulee olla luottamus siitä, että toimintaa säänteleviä keskeisiä säännöksiä ei muuteta ilman perusteltua syytä tai vastoin perustuslaissa määriteltyjä oikeuksia.¹⁸³ EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa ei taloudellisella toimijalla kuitenkaan ole aina perusteltua syytä luottaa siihen, että toimintaa koskevat säännökset pysyisivät kokonaan muuttumattomina.¹⁸⁴ Luottamuksensuojaperiaatteen käyttöala on ympäristöoikeuden alalla suppeampi, koska yleinen ympäristönsuojelu on aina otettava lupaharkinnassa huomioon. Oikeusturvan kannalta se ei ole ongelmallista, sillä toiminnanharjoittaja tietää lupaa hakiessaan myös luvan tarkastamisen edellytyksiä koskevat säännökset. Luottamuksensuoja vaikuttaa kuitenkin siihen, että luvan tarkastamisperusteiden soveltamisen tulee olla asianmukaista.¹⁸⁵

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan, luottamuksensuojaan ei voida vedota unionin oikeuden täsmällistä säännöstä vastaan. Siten oikeussubjekti ei voi vedota

¹⁸⁰ *Mäenpää*, 2011, s. 278

¹⁸¹ *Kuusiniemi*, 2001, s. 233

¹⁸² *Koillinen*, 2012, s. 2

¹⁸³ *Belinskij ym.*, 2019, s. 34

¹⁸⁴ *Asia C-350/88 Biscuits Delacre*, kohta 35

¹⁸⁵ *Hepola*, 2005, s. 489

luottamuksensuojaperiaatteeseen tukeutuen sellaiseen kansallisen viranomaisen toimintaan, joka on EU-säädöksen vastainen. Unionin säännöksiä ja määräyksiä vastaan luottamuksensuojaperiaatteeseen voidaan vedota vain silloin, kun unioni itse on luonut tilanteen, johon perusteltu luottamus perustuu.¹⁸⁶ Luottamuksensuojaperiaatteella voidaan argumentoida siten myös EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen puolesta. Sillä voi olla siten myös kansallisten hallintopäätösten pysyvyyttä joustavoittava vaikutus. Luvan tarkastamista ja peruuttamista koskevat edellytykset määräytyvät kuitenkin lähtökohtaisesti kansallisen lainsäädännön mukaan. Kyseiset säännökset eivät kuitenkaan saa tehdä EU-normien toteuttamista asiallisesti mahdottomaksi.¹⁸⁷ Kansallisen oikeuden pysyvyyden sisältöä on lisäksi tulkittava siten, että yleistä etua arvioitaessa otetaan huomioon myös unionin etu. Unionin oikeuden täysimääräisen huomioonottamisen ja tehokkuusperiaatteen seurauksena voidaan tällöin päätösten pysyvyydestä joutua joustamaan. Luottamuksensuojanäkökohdat voivat tulla syrjäytetyiksi, kun kyse on unionin oikeuden tehokkaasta toteutumisesta.¹⁸⁸

EU-oikeuden normeja koskee kuitenkin myös taannehtivuuskielto. Normeilla ei siten voi olla oikeusvaikutuksia aikaan ennen niiden tiedoksiantoa tai julkaisua. Tämä ei kuitenkaan koske niin sanottuja epäaitoja taannehtivia vaikutuksia, joilla tarkoitetaan aiemman säännöksen voimassaolonaikana alkaneita, mutta uuden säännöksen voimassaolonaikana näkyviä seurauksia. Ympäristövastuuta koskeneissa yhdistetyissä ratkaisuisa *ERG ym.* EU-tuomioistuin katsoi, että hankkeesta syntyviin kiellettyihin seurauksiin tulee puuttua taannehtivuuskiellon rajoittamatta, jos toiminta ei ole päättynyt ennen direktiivin voimaantuloa.¹⁸⁹ Siten myös ennen vesipuitedirektiivin voimaantuloa aloitettujen, mutta yhä käynnissä olevien hankkeiden vesimuodostumien ekologiseen tilaan aiheutuviin haitallisiin vaikutuksiin voidaan puuttua taannehtivuuskiellon estämättä.¹⁹⁰ Selvää lienee, että taannehtivuuskielto ei estä lupien jälkikäteistä tarkastamistakaan, silloin kun uudet velvoitteet asetetaan laissa annetuina valtuutuksin.¹⁹¹ Suhteellisuusperiaate voi kuitenkin rajoittaa tarkastamista siinä määrin, että yksityiseen etuun ei puututa enempää kuin yleisen edun ja tavoitteen kannalta on välttämätöntä.¹⁹²

¹⁸⁶ Julkisasiainmies *Kokottin* ratkaisuehdotus asiassa C-568/11 *Agroferm* kohdat 48–50

¹⁸⁷ *Mäenpää*, 2011, s. 283–285

¹⁸⁸ *Puharinen*, 2017, s. 207

¹⁸⁹ Yhdistetyt asiat C-379/08 ja C-380/08 *ERG ym.* kohta 34

¹⁹⁰ *Puharinen*, 2017, s. 178

¹⁹¹ *Kuusiniemi*, 2001, s. 236

¹⁹² *Ibid.* s. 240–257

4.4. Ympäristötavoitteiden tulkintavaikutus ja vesilupien tarkastaminen

Direktiivien tulkintavaikutus edellyttää, että kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet tulkitsevat kansallista oikeutta direktiivin sanamuodon ja päämäärän valossa. Siten kulloisestakin mahdollisesta käsillä olevasta tulkintavaihtoehdosta tulee valita parhaiten direktiivin tavoitetta toteuttava tulkintavaihtoehto. *Belinskij ym.* ovat katsoeet, että ympäristötavoitteet voisivat toimia luvan tarkastamisen perusteena esimerkiksi tulkitsemalla olosuhteiden muutosta EU-oikeusmyönteisellä tavalla.¹⁹³

Lupaan puuttumista koskevien säännösten voidaan kuitenkin katsoa aina olevan poikkeus pääsäännöstä eli luvan pysyvyydestä. Tällaisten poikkeussääntöjen yleisenä tulkintaperiaatteena on pidetty suppeaa tulkintaa, kun puuttumista koskevien säännösten laajentava tulkinta voi olla erityisesti oikeusturvan ja luottamuksensuojan kannalta ongelmallista.¹⁹⁴ Ympäristötavoitteiden vaarantamisen ja heikentämisen tulkitseminen olosuhteiden muutokseksi voidaan mahdollisesti katsoa kuitenkin jatkavan jo aiemmin oikeuskäytännössä esiintynyttä tulkintalinjaa myös silloin, kun vesimuodostumien tila on ollut lupaa myönnettäessä sinällään tiedossa, mutta sille ei ole annettu nykyisen tiedon valossa tarpeellista painoarvoa. Myös EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen periaate voi syrjäyttää tulkintaa koskevat luottamuksensuojanäkökohdat. *Belinskij ym.* esittämä kanta on, että sääntelyn selvyyden ja ennakoitavuuden kannalta kansallisen lainsäädännön tarkastaminen olisi joka tapauksessa tarpeellista.¹⁹⁵

Lupaharkinnassa ympäristötavoitteet on otettu huomioon sitomalla ne osaksi intressivertailua. Vesienhoitosuunnitelman huomioonottamisvelvollisuus on kytketty lainsäädännössään osaksi vesilupaharkintaa sisällyttämällä se intressivertailua koskevaan säännökseen VL 3:6 §. Huomioonottamisvelvollisuus ei suoraan näytä täyttävän vaatimusta ympäristötavoitteiden sitovuudesta, mutta oikeuskäytännössä intressivertailua koskevan säännöksen tulkinnassa ekologisen tilatavoitteiden vaarantumiselle on kuitenkin annettu painoarvo, joka käytännössä määrittää intressivertailun lopputuloksen ja johtaa luvan epäämiseen.¹⁹⁶ Vesienhoitosuunnitelman huomioonottamista ei kuitenkaan ole samoin

¹⁹³ *Belinskij ym.*, 2019, s. 38

¹⁹⁴ *Kuusiniemi*, 2001, s. 239

¹⁹⁵ *Belinskij ym.*, 2019, s. 38

¹⁹⁶ KHO 2017:87

tavoin sidottu vesilupien tarkastamista koskevaan säännökseen. VMJL 28 §:n tarkoittama yleinen velvollisuus vesienhoitosuunnitelman huomioonottamisesta sitoo kuitenkin lainsoveltajaa myös tällöin.

Tulkintavaikutus ei voi syrjäyttää kansallista lainsäädäntöä, eikä sen johdosta yksityiselle voida asettaa velvoitteita, joita ei ole kansallisesta säännöksestä luettavissa.¹⁹⁷ *Kofoed*-ratkaisussa EYT linjasi kuitenkin, että vaikka direktiiveillä ei voida luoda velvollisuuksia yksityisille, voi jäsenvaltio kuitenkin lähtökohtaisesti vedota direktiivin mukaiseen kansallisen oikeuden tulkintaan yksityishenkilöä vastaan.¹⁹⁸ Esteeksi tulkintavaikutukselle voi kuitenkin muodostua erityisesti kustannusten korvaamista koskevien säännösten soveltaminen. Tulkintavaikutuksen doktriini ei näytä mahdollistavan VL 3:21.3 §:n luvanhaltijalle määrättäviä korvauksia koskevien säännösten syrjäyttämistä ja korvausvelvollisuuden asettamista luvanhaltijalle. Mikäli EU-oikeuden mukainen tulkitseminen johtaisi *contra legem* -tilanteeseen, tulee tulkintavaikutuksen sijasta soveltaa direktiiviä suoraan. Tulkintavaikutusta ja välitöntä vaikutusta koskevien doktriinien raja ei näytäkään olevan täysin selvä ja siten tulkinnassa on aina otettava huomioon doktriinien eri oikeussuhteisiin tuottavat vaikutukset¹⁹⁹.

¹⁹⁷ *Kokko*, 2011, s. 496

¹⁹⁸ Asia C-321/05 *Kofoed* kohta 45

¹⁹⁹ *Kokko*, 2011, s. 495

5. YMPÄRISTÖTAVOITTEIDEN VÄLITÖN VAIKUTUS

5.1. Direktiivien välitön vaikutus ja suora soveltaminen

Mikäli kansallinen lainsäädäntö ei mahdollista unionin oikeuden huomioon ottamista tulkintavaikutuksen kautta, voi välittömällä vaikutuksella olla merkitystä EU-oikeuden tehokkaassa toteutumisessa.²⁰⁰ EU-oikeuden välitön vaikutus on etusijaperiaatteen ohella tärkein EU-oikeuden yhdenmukaisuuden tunnustamisen ilmaus.²⁰¹ Välitön vaikutus ilmaistiin periaatteena ensimmäisen kerran ratkaisussa *Van Gend & Loos*, jossa EY-tuomioistuin linjasi, että jäsenvaltioiden lainsäädännöstä riippumatta, voidaan unionin oikeudella yksityisille perustaa sekä velvoitteita että oikeuksia.²⁰² Ratkaisu koski unionin primäärioikeutta, mutta myöhemmässä oikeuskäytännössä välitön vaikutus on laajentunut koskemaan myös direktiivejä.²⁰³

Direktiivi voi saada välittömän vaikutuksen ainoastaan silloin, kun direktiivin implementoinnin voidaan katsoa tapahtuneen kansallisessa lainsäädännössä puutteellisesti. Perinteisesti välittömän vaikutuksen edellytyksenä on pidetty myös määräysten ehdottomuutta sekä riittävää täsmällisyyttä ja selkeyttä. Lisäksi asetettujen velvollisuuksien tulee olla noudatettavissa ilman jäsenvaltion tai unionin oikeudellisia jatkotoimenpiteitä eikä niiden tule jättää jäsenvaltioille implementointia koskevaa harkintavaltaa.²⁰⁴

Jäsenvaltioiden tai unionin jatkotoimenpiteillä välittömän vaikutuksen edellytyksenä tarkoitetaan vain sellaisia toimenpiteitä, jotka on päätetty jättää täyttämättä. Siten esimerkiksi direktiivin säännökset eivät jää sillä perusteella välittömän vaikutuksen ulkopuolelle, että jäsenvaltioilta edellytetään niiden implementointia kansalliseen lainsäädäntöön. Direktiivin säännökset voivat saada siten välittömän vaikutuksen silloin, kun implementointia ei ole tehty direktiiville asetetussa määräajassa. Sen sijaan sellainen säännös, jossa jäsenvaltiolle annetaan mahdollisuus ottaa se käyttöön vain pitäessään sitä

²⁰⁰ Pölönen, 2006, s. 45. Pölösen mukaan erityisesti ympäristödirektiivien kohdalla tulkintavaikutuksen ja välittömän vaikutuksen suhdetta on tarkoituksenmukaista kuvata juuri niin, että tulkintavaikutus on ensisijainen keino suhteessa välittömään vaikutukseen.

²⁰¹ Jääskinen, 2009, s. 264

²⁰² Asia C-26/62 *Van Gend & Loos*

²⁰³ Raitio, 1994, s. 57

²⁰⁴ Jääskinen, 2009, s. 265–266

tarpeellisena, jää välittömän vaikutuksen ulkopuolelle, mikäli jäsenvaltio päättää jättää ottamatta sen käyttöön. Myös sellaiset säännökset, jotka eivät yleisten tavoitteiden lisäksi aseta mitään konkreettisia tapoja niiden toteuttamiseksi, voivat harvoin tulla säännöksenä suoraan sovellettavaksi kansallisissa tuomioistuimissa.²⁰⁵ Kyse on tällöin myös ehdottomuuden kriteerin täyttymisen arvioinnista.²⁰⁶

Kraaijeveld-ratkaisua on pidetty eräänlaisena irtautumisena ehdottomuuden vaatimuksesta.²⁰⁷ Tapauksessa hollantilaisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnöksi koski tilannetta, jossa tietyt hankkeet oli kansallisella lainsäädännöllä jätetty YVA-menettelyn ulkopuolelle YVA-direktiivissä²⁰⁸ kynnysarvojen määrittelemistä koskevan jäsenvaltioille jätetyn harkintavallan perusteella. Kansallinen tuomioistuin halusi siten ennakkoratkaisupyynnöllä selvittää, voiko hanke tuolla suoraan direktiivin perusteella arvioitavaksi, vaikka se ei ylittäisi kansallisesti asetettuja kynnysarvoja. Lisäksi kansallinen tuomioistuin halusi selvittää, tuleeko välitön vaikutus, mikäli se on olemassa, ottaa viran puolesta huomioon.

EY-tuomioistuin katsoi ratkaisussaan, että jäsenvaltioille YVA-direktiivissä jätetty harkintavalta ei merkinnyt sitä, etteikö tuomioistuin voisi käyttää valvontavaltaansa todetakseen, ovatko kansalliset viranomaiset ylittäneet harkintavaltansa rajat. EY-tuomioistuin ei ratkaisussa lainkaan pohtinut esikysymyksenä sitä, ovatko direktiivin säännökset ylipäätään riittävän täsmällisiä tai selkeitä, jotta yksilö voisi suoraan vedota niihin.²⁰⁹ Sen sijaan EY-tuomioistuin katsoi, että kansallisella tuomioistuimella on velvollisuus tutkia viran puolesta toimivaltansa rajoissa, ovatko kansalliset viranomaiset pysyneet direktiivissä jäsenvaltioille annetun harkintavallan rajoissa. EY-tuomioistuimen mukaan tämä velvollisuus on kansallisella tuomioistuimella huolimatta siitä, ovatko asianosaiset vedonneet kyseiseen direktiivin säännökseen vai eivät. *Kraaijeveld*-ratkaisun myötä välittömän vaikutuksen edellytykset näyttävät väljentyneen siten, että myös

²⁰⁵ Hartley, 2007, s. 193–197

²⁰⁶ Asiassa C-236/92 *Regiona Lombardia* jätedirektiivin säännöksen ehdottomuuden ja täsmällisyyden vaatimuksen katsottiin jäävän täyttymättä. EY-tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltiolle asetettiin säännökselle vain puitteet jätteenkäsittelylle, mutta ei ehdottomia vaatimuksia tietyistä toimenpiteistä tai menetelmistä jätteenkäsittelyssä.

²⁰⁷ Asia C-72/95 *Kraaijeveld*

²⁰⁸ Neuvoston direktiivi 85/337/ETY tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista

²⁰⁹ Raitio, 2013, s. 262

jäsenvaltioille todellisen harkintavallan antavilla säännöksillä voi olla välitön vaikutus.²¹⁰ *Jääskisen* näkemyksen mukaan kyse ei välttämättä ole merkittävästä ehdottomuuden vaatimuksesta irtaantumista, vaan myös tilanteet, joissa jäsenvaltiolla on käytettävissään vaihtoehtoja direktiivin täytäntöönpanossa, voidaan katsoa täyttävän selvyyden ja ehdottomuuden vaatimuksen, mikäli näille vaihtoehtoilta on direktiivin pohjalta määriteltävissä jäsenvaltion harkintavallan rajat.²¹¹

Ehdottomuuden ja täsmällisyyden vaatimukseen ei pidä sekoittaa säännöksen mahdollista tulkinnanvaraisuutta. Tulkinnanvaraisuus ei nimittäin suoraan estä säännöstä saamasta välitöntä vaikutusta. Kun unionin tuomioistuin on tulkinnut säännöstä oikeuskäytännössä, ei tulkinnanvaraisuudesta enää synny estettä välittömälle vaikutukselle. Tulkinnanvaraisuuden sijaan välittömän vaikutuksen estävänä vaikutuksena voidaankin pitää enemmänkin säännöksen yleisluontoisuutta ja sen tavoitteen epätasällisyyttä.²¹² Vesipuidedirektiivin ympäristötavoitteiden epätasällisyyden johdosta niiden välitöntä vaikutusta on oikeuskirjallisuudessa kyseenalaistettu.²¹³ *Weser*-ratkaisun myötä ympäristötavoitteiden sitovuuden luonnetta koskeva epäselvä oikeustila kuitenkin lakkasi. EU-tuomioistuin onkin sittemmin todennut ratkaisussa *Protect*, että vesipuidedirektiivin 4 artiklan ympäristötavoitteita koskevat velvoitteet voivat tulla suoraan sovellettavaksi myös kansallisissa tuomioistuimissa.²¹⁴

Muiden välitöntä vaikutusta koskevien edellytysten lisäksi direktiivien säännösten edellytyksenä on perinteisesti pidetty myös sen yksityisille aineellista oikeutta luovaa luonnetta.²¹⁵ Ympäristödirektiiveissä päätavoitteena ei kuitenkaan yleensä ole yksityisen oikeuksien vaan yleisen ympäristöedun suojaaminen. Siten niiden luonteesta huolimatta tulee yksityisen voida luottaa oikeutta luovan vaatimuksen estämättä siihen, että jäsenvaltio

²¹⁰ *Jans*, 2000, Lisää yhteisöjen tuomioistuimen YVA-ratkaisuista direktiivin laillisuusvalvontavaikutuksen ilmentymänä ks. *Pölönen*, 2006

²¹¹ *Jääskinen*, 2009, s. 281

²¹² *Hartley*, 2007, s. 193

²¹³ Esim. *Kauppila*, 2014a, s. 61, *Puharinen*, 2017, s. 199 ja *Josefsson*, 2015, s. 41. Josefsson on todennut, että ympäristötavoitteet eivät voi saada välitöntä vaikutusta, sillä niiden sisältö muodostuu jäsenvaltioiden vesipiirien hoitosuunnitelmien perusteella. Huomionarvoista on kuitenkin, että Josefsson ja Kauppila ovat esittäneet huomionsa jo ennen *Weser*- ja *Protect*-ratkaisujen antamista. Puharinen sen sijaan on todennut ennen *Protect*-ratkaisun antamista, että ympäristötavoitteet eivät voi saada välitöntä vaikutusta sen perusteella, että niiden soveltamisala ja oikeudellinen luonne olivat pitkään epäselviä ennen oikeudellisen sitovuuden vahvistumista *Weser*-ratkaisun myötä.

²¹⁴ *Asia C-664/15 Protect*

²¹⁵ *Pölönen*, 2006, s. 43

turvaa direktiivin asettaman elinympäristöä koskevan ehdottoman ja täsmällisen suojan.²¹⁶ Myös EY-tuomioistuimen YVA-direktiiviä koskevat ratkaisut tukevat sitä johtopäätöstä, että kysymys yksityisen oikeuksien suojasta suhteessa valtioon ei ole ympäristödirektiivien kohdalla enää ratkaiseva kriteeri välitöntä vaikutusta arvioitaessa, kun ratkaisuissa ei ainakaan eksplisiittisesti ole tutkittu niiden oikeutta luovaa vaikutusta.²¹⁷

Kokko on katsonut, että kun direktiiveillä voi olla välitön vaikutus ainoastaan jos ne on implementoitu puutteellisesti, se tarkoittaa myös sitä, että tällöin tulee myös aina tulkintavaikutuksen sijaan soveltaa välitöntä vaikutusta.²¹⁸ Vuosikirjaratkaisussaan KHO 2003:38, korkein hallinto-oikeus katsoi, että luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan d) -alakohdan kieltö oli implementoitu puutteellisesti kansalliseen lainsäädäntöön. Sovellettavaksi ratkaisussa tuli kuitenkin kansallinen säännös. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kyseisen kansallisen säännöksen tulkinta ei asiassa johtanut toiseen tulokseen kuin mitä mainittu luontodirektiivin säännös edellytti. Korkein hallinto-oikeus totesi myös, että asiassa ei tällöin ollut myöskään tarpeen tutkia, voitiinko luontodirektiivin säännöstä soveltaa välittömästi. Kokon mukaan, asiassa sovellettavaksi olisi pitänyt tulla luontodirektiivin säännös, mikäli implementoinnin katsottiin tapahtuneen puutteellisesti. Ratkaisu osoittaakin, ettei tulkintavaikutuksen ja välittömän vaikutuksen rajanveto ole niin selvä, kuin teoriassa on haluttu esittää.²¹⁹

5.2. Horisontaalivaikutuksen kieltö ja käänteisen vertikaalivaikutuksen kieltö

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on oikeusvarmuuden turvaamiseksi lähtökohtaisesti torjuttu sellaiset näkemykset, joilla direktiivistä seuraisi suoraan velvollisuuksia yksityisille.²²⁰ Ratkaisussa *Marshall* EY-tuomioistuin totesi yksiselitteisesti, että direktiivi ei sellaisenaan voi luoda velvoitteita yksityiselle oikeussubjektille, eikä direktiivin säännökseen voi näin ollen sellaisenaan vedota tällaista yksityistä vastaan.²²¹ Ratkaisu ilmaisee siten kahta eri välittömän vaikutuksen doktriinia; horisontaalivaikutuksen kieltöä ja käänteisen vertikaalivaikutuksen kieltöä.²²² Doktriinien sisältö on kuitenkin sittemmin

²¹⁶ *Kokko*, 2011, s. 487

²¹⁷ *Pölönen*, 2006, s. 45, ks. mm. Asia C-72/95 *Kraaijeveld* ja Asia C-201/02 *Wells*

²¹⁸ *Kokko*, 2011, s. 494

²¹⁹ *Ibid.*, s. 495

²²⁰ *Hartley*, 2007, s. 207 ja esim. Asia C-91/92 *Faccini Dori*

²²¹ Asia C-152/84 *Marshall*, kohta 48

²²² *Maunu*, 2004, s. 308

ollut myös kiistanalainen ja yksityisen oikeusasemaan voi ainakin epäsuorasti kohdistua kielteisiä vaikutuksia myös direktiivien vaikutuksesta.²²³

Horisontaalisella välittömällä vaikutuksella tarkoitetaan yksityisen oikeutta vedota direktiivin säännökseen toista yksityistä vastaan. Direktiivien horisontaalivaikutuksen kiellon vuoksi yksityiset oikeussubjektit eivät siten voi vedota toisiaan vastaan virheellisesti implementoituun tai implementoimatta jääneen direktiivin säännökseen vedoten.²²⁴ Horisontaalivaikutuksen kiellon mukaisesti direktiivin säännökseen voidaan siten vedota ainoastaan sitä tahoja vastaan, jonka toiminnasta direktiivin täytäntöönpanon virheellisyys johtuu – toisin sanoen vain jäsenvaltiota vastaan.²²⁵

Käänteisen vertikaalivaikutuksen kiello ilmaisee jäsenvaltioon kohdistuvaa kieltoa asettaa yksityiselle oikeussubjektille velvollisuuksia direktiivin säännökseen perustuen ilman kansallisen oikeuden tukea. Jäsenvaltion viranomaiset eivät voi siten velvoittaa yksityistä oikeussubjektia puutteellisesti tai kokonaan implementoimatta jätetyn direktiivin säännöksen nojalla. Kielto suojaa yksityisen oikeussubjektin luottamusta kansallisen lain tai hallintopäätöksen pätevyyteen ilman yhteisön oikeudesta johtuvien ennalta arvaamattomien kielteisten oikeusseuraamusten vaaraa.²²⁶

EU-tuomioistuimen *Wells*-ratkaisu osoittaa, että myös direktiivin suora soveltaminen voi kuitenkin vaikuttaa eräissä tapauksissa kielteisesti yksityisen oikeuksiin. Ratkaisussa oli *Kraaijeveld*-tapauksen tavoin kyse YVA-direktiivin soveltamisesta. Kansallisen tuomioistuimen esittämä ennakkoratkaisupyynnö koski kysymystä siitä, voiko yksityinen oikeussubjekti vedota direktiivin säännökseen suoraan ja siten riitauttaa sen, että jäsenvaltio ei ole edellyttänyt ympäristövaikutusten arviointia tietyltä hankkeelta.

EU-tuomioistuin katsoi *Wells*-ratkaisussa, että asianosaisella oli oikeus vedota suoraan jäsenvaltiolle asetettuun direktiivin mukaiseen velvollisuuteen suorittaa YVA. Yksityisellä oikeussubjektilla oli tämä oikeus huolimatta siitä, että se merkitsi luvanhaltijan toiminnan keskeytymistä arvioinnoin ajaksi, eli toisin sanoen vahingon

²²³ *Hartley*, 2007, s. 207

²²⁴ *Pölonen*, 2006, s. 44

²²⁵ *Maunu*, 2004, s. 308

²²⁶ *Maunu*, 2004, s. 308

syntymistä toiselle yksityiselle oikeussubjektille. EY-tuomioistuin katsoi, että pelkästään se, että direktiivin säännöksestä syntyy kielteisiä vaikutuksia kolmansien oikeuksiin, ei voi olla peruste kieltää yksityistä vetoamista direktiivin säännökseen asianomaista jäsenvaltiota vastaan. Lisäksi tuomioistuin katsoi, että tällaista seurausta ei voida pitää luvanhaltijaan kohdistuvana kiellettyinä käänteisenä vertikaalivaikutuksena, kun jäsenvaltiolle asetetulla velvollisuudella suorittaa YVA ei ole välitöntä yhteyttä direktiivistä johtuvaan yksityisen velvollisuuteen.²²⁷

Yksityisellä oli siis ensinnäkin mahdollisuus vedota välittömästi vaikuttavaan EY-normiin, vaikka kyseinen normi ei nimenomaisesti pyrkinyt suojaamaan kyseisen oikeussubjektin intressejä tai luomaan tälle oikeuksia. Välittömän vaikutuksen kannalta merkityksetöntä oli lisäksi se, että siitä syntyi niin sanotusti haitallisia horisontaalisia sivuvaikutuksia eli toisen yksityisen intressin vastaisia seurauksia.²²⁸ Haitalliset vaikutukset ovat kuitenkin ratkaisun mukaan sallittuja vain, mikäli niillä ei ole välitöntä yhteyttä yksityiselle direktiivillä asetettuun velvollisuuteen. Siten käänteisen vertikaalivaikutuksen kiellon voidaan edelläkin katsoa estävän pelkästään direktiivin perusteella yksityiseen kohdistuvat rangaistusluontoiset seuraamukset.²²⁹

Wells-ratkaisun edustamaa poikkeusta perinteisestä välittömän vaikutuksen ulottuvuudesta on pyritty systematisoimaan tarkastelemalla sitä niin sanotun kolmikantasuhteiden teorian kautta. Yksityisten oikeusasemat nähdään siten toisistaan riippumattomina suhteina valtioon, jossa yksityisellä on oikeus vedota direktiivin säännökseen valtiota vastaan riippumatta siitä, mikä vaikutus sillä on toisen yksityisen oikeussubjektin ja valtion väliseen suhteeseen.²³⁰ *Jääskinen* on sen sijaan esittänyt, että yksityisille velvollisuuksia luovien tapausten kohdalla kyse on pikemminkin siitä, että EU-tuomioistuin on perinteiseen välittömään vaikutukseen turvautumisen sijaan tarkastellut EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhdetta etusijaperiaatteen ja sen substituutio- ja eksluusiovaikutuksen kautta. Tällöin etusijaperiaatteen nojalla EU-oikeuden säännös voi joko sen eksluusiovaikutuksen

²²⁷ *Asia C-201/02 Wells*, kohdat 57–58

²²⁸ *Jääskinen* 2009, s. 278

²²⁹ *Maunu*, 2004, s. 313

²³⁰ *Hartley*, 2007, s. 209, *Maunu*, 2004. Lisää yksityisen oikeuteen vaikuttavan välittömän vaikutuksen systematisoinnista ja esim. kolmikantaisten suhteiden (*triangular relationships*) teoriasta ks. *Hartley*, 2007, s. 206–213. Oikeussubjektien oikeusasemien systematisoinnoista välittömän vaikutuksen konseptissa lisää ks. *Jääskinen*, 2009

myötä syrjäyttää itsensä kanssa ristiriitaisen kansallisen normin, jolloin sovellettavaksi tulee kansallinen oikeus ilman EU-oikeuden kanssa ristiriitaista normia, tai substituutiovaikutuksen nojalla tulla sovellettavaksi sen kanssa ristiriitaisen kansallisen normin sijasta.²³¹ Joka tapauksessa, *Wells*-ratkaisu näyttää edustavan poikkeusta välitöntä vaikutusta koskevan direktiivin perinteisestä sisällöstä.²³²

Kun välittömän vaikutuksen doktriinia tarkastellaan kolmikantaisten suhteiden kautta, voi käytännössä syntyä tilanteita, joissa yksityisellä haitankärsijällä voi olla muutoksenhaussa mahdollisuus saada ympäristötavoitteita koskeva velvollisuus asetetuksi luvanhaltijalle, mutta samanaikaisesti viranomaisella ei oma-aloitteisesti ole mahdollisuutta tällaisen velvollisuuden asettamiseen yksityiselle.²³³ Viranomaisen oma-aloitteisen asettamisen esteeksi muodostuu nimittäin käänteisen vertikaalivaikutuksen kieltö. Yksityisellä voi kuitenkin olla *Kraijveeld*-tapauksen ilmentämä oikeus vaatia EU-oikeuden mukaisuuden tutkimista kansallisissa tuomioistuimissa riippumatta siitä, voiko toiselle yksityiselle oikeussubjektille syntyä sen seurauksena vahinkoa. *Jääskinen* kuvailee tällaista tilannetta eräänlaiseksi EU-oikeudelliseksi *actio popularikseksi*.²³⁴

Käytännössä sellaiset tilanteet, joissa muodostuu epäsuoria horisontaalia vaikutuksia ja seurauksia toisen yksityisen oikeuteen, voivat rakenteellisesti johtaa samanlaiseen tilanteeseen, kuin mitä kielletystä horisontaalivaikutuksesta tai käänteisestä vertikaalivaikutuksesta seuraisi. Erottelevaksi tekijäksi tulee ainoastaan se, onko jäsenvaltioiden velvollisuuksien ja yksityiselle koituvan haitan välillä välitöntä yhteyttä. Välitöntä yhteyttä voidaan pitää kuitenkin melko tulkinnanvaraisena käsitteenä²³⁵. Eroa kielletyn ja sallitun horisontaalivaikutuksen välillä tulisikin oikeusvarmuuden takaamiseksi tarkastella pikemmin siten, koskeeko yksityisen vaatimus suoraan valtion direktiivissä asetettua velvollisuutta vai, onko kyse yksityiselle asetetusta vaatimuksesta, joka on seurausta direktiivin puutteellisesta implementoinnista. Vesipuidedirektiivien ympäristötavoitteiden kohdalla näyttää selvältä, että velvollisuus saavuttaa tavoitteet on asetettu nimenomaan jäsenvaltioille. Siten yksityisellä tulee olla mahdollisuus vedota ympäristötavoitteiden saavuttamiseen jäsenvaltioita vastaan huolimatta siitä mahdollisesti

²³¹ *Jääskinen*, 2009, s. 295

²³² *Hartley*, 2007, s. 210

²³³ *Kokko*, 2011, s. 499

²³⁴ *Jääskinen*, 2009, s. 284

²³⁵ *Maunu*, 2004, s. 313

koituvasta haitasta toiselle yksityiselle. Käänteisen vertikaalivaikutuksen kieltä voi kuitenkin yhä estää viranomaista asettamasta itsenäisesti tällaista velvoitetta yksityiselle ilman kansallisen oikeuden tukea.

5.3. Laillisuusvalvontavaikutus ja ympäristötavoitteiden suora soveltaminen

Kuten YVA-direktiivin oikeuskäytännön tarkastelu osoittaa, välittömän vaikutuksen doktriinia koskevat rajoitukset voivat käytännössä johtaa paradoksaalisiin tilanteisiin direktiivien kansallisessa soveltamisessa.²³⁶ Tällaista oikeustilaa, jossa EU-oikeuden säännös voi tehokkaasti toteutua ainoastaan yksityisen vedotessa siihen, ei nähdäkseni voida pitää tavoiteltavana. Oikeuskirjallisuudessa onkin esitetty ympäristöoikeuden kohdalla siirtymistä välittömän vaikutuksen doktriinin tarkastelun sijasta laillisuusvalvontavaikutukseen ympäristödirektiivejä sovellettaessa.²³⁷ Direktiivin laillisuusvalvontavaikutuksella tarkoitetaan kansallisten tuomioistuimien velvollisuutta valvoa kansallisten lakien ja hallintopäätösten lainmukaisuutta direktiivin kannalta. Mikäli jäsenvaltion katsotaan ylittäneen sille direktiivissä asetetut harkintavallan rajat, kansallisen valitusviranomaisen on ryhdyttävä toimivaltansa rajoissa kaikkiin toimenpiteisiin direktiivin edellyttämän oikeustilan saavuttamiseksi.²³⁸

Kraijeveeld-ratkaisun perusteella vaikuttaa siltä, että laillisuusvalvontavaikutuksen kaltainen vastuu jäsenvaltiolla säilyy silloinkin, kun jäsenvaltioille on jätetty harkintamarginaalia säännösten soveltamiseen. Ratkaisu näyttää nimittäin antavan yksityiselle oikeuden vaatia kansallisen lainsäädännön sekä hallintolainkäytön EU-oikeuden mukaisuuden tutkimista myös ehdollisten EU-oikeudellisten säännösten kohdalla.²³⁹ Velvollisuus EU-oikeuden mukaisuuden tutkimiseen voi siten ulottua myös vesipuitedirektiivin mukaisiin toimenpiteisiin huolimatta jäsenvaltioille jätetystä harkintavallasta toimenpiteiden valinnassa.

Protect-ratkaisulla EU-tuomioistuin vahvisti ympäristötavoitteiden suoran sovellettavuuden kansallisissa tuomioistuimissa. EU-tuomioistuin totesi, että yksityishenkilöillä tai

²³⁶ Kokko, 2011, s. 500

²³⁷ Pölönen, 2006, s. 49, Kokko, 2011, s. 500

²³⁸ Pölönen, 2006, s. 50

²³⁹ Jääskinen, 2009, s. 280

ympäristönsuojelujärjestöillä tulee olla mahdollisuus vedota vesiputedirektiivin tarkoittamiin ympäristötavoitteisiin suoraan kansallisissa tuomioistuimissa.²⁴⁰ YVA-direktiivien oikeuskäytännöstä johdettavissa olevan laillisuusvalvontavaikutuksen ulottuvuus ja ympäristötavoitteiden oikeudellinen sitovuus huomioon ottaen vaikuttaa EU-oikeuden mukaisesti mahdolliselta, että yksityinen voisi vedota ympäristötavoitteiden saavuttamiseen myös sellaisten toimenpiteiden kohdalla, joiden toteuttamiseen on jäsenvaltioille jätetty harkintavaltaa. Mikäli jäsenvaltio ei ole saavuttanut vesienhoidon ympäristötavoitteita, myös 11 artiklan mukaisten toimenpiteiden, kuten lupamääräysten tarkastamisen käyttöönotto voi sen ehdollisuudesta huolimatta tarkoittaa EU-oikeuden mukaisten velvoitteiden laiminlyöntiä. Myös *Protect*-ratkaisussa EU-tuomioistuimen voidaan katsoa muotoilleen ympäristötavoitteiden suoraa sovellettavuutta laillisuusvalvontavaikutusta muistuttavan velvollisuuden kautta.

Protect-ratkaisussa EU-tuomioistuin totesi, että vesiputedirektiivin tehokas vaikutus ja sen ympäristösuojelulliset tavoitteet edellyttävät, että yksityiset tai ympäristönsuojelujärjestöt voivat vedota direktiivin säännöksiin tuomioistuimessa. Kansallisilla tuomioistuimilla tulee siten myös olla mahdollisuus ottaa vesiputedirektiivin säännökset huomioon unionin oikeuden osana, jotta ne voivat valvoa, onko luvan myöntänyt kansallinen viranomainen noudattanut sanotun direktiivin 4 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan ja pysynyt toimivaltaisille kansallisille viranomaisille kyseisessä säännöksessä jätetyn harkintavallan rajoissa.²⁴¹

Laillisuusvalvontavaikutus mahdollistaa ympäristötavoitteiden huomioon ottamisen myös viran puolesta kansallisissa tuomioistuimissa. Laillisuusvalvontavaikutuksen kautta tarkasteltuna ei siten käänteisen vertikaalivaikutuksen kielto muodostu esteeksi huolimatta yksityiselle mahdollisesti aiheutuvasta vahingosta samoin tavoin kuin kolmikantaisten suhteiden kautta tarkasteltuna. Laillisuusvalvontavaikutuksen ulottuminen tuomioistuinten lisäksi myös viranomaisiin ei kuitenkaan näytä yksiselitteiseltä, etenkin kun EU-oikeuden etusijaa toteuttavien periaatteiden avulla ei tulisi paikata direktiivien puutteellista implementointia.²⁴²

²⁴⁰ *Söderasp*, 2018, s. 69

²⁴¹ *Asia C-664/15 Protect*, kohta 34

²⁴² *Kokko*, 2011, s. 498

Myös laillisuusvalvontavaikutuksen soveltaminen voi olla ongelmallista lupamääräysten tarkastamisen kaltaisissa tilanteissa, joissa yksityiselle voi tosiasiallisesti sen vaikutuksen johdosta muodostua velvollisuuksia ilman kansallisen lainsäädännön tukea.²⁴³ Kysymykseen voi nimittäin tällöinkin tulla valtion korvausvelvollisuus direktiivin puutteellisesti implementoinnista johtuvista seurauksista. Vaikka vesilupamääräysten tarkastamisesta on säädetty myös kansallisella tasolla, ei kansallisesta lainsäädännöstä saada tukea korvausvelvollisuuden asettamisesta luvanhaltijalle. Ainakin heikentämiskielto voi kuitenkin mahdollisesti toteutua myös ympäristövastuudirektiivin ja ympäristövahinkoja koskevan korvausvelvollisuuden kautta.²⁴⁴ VL 13:5 §:n mukaisesti ympäristövahinko voi kuitenkin vesilupahankkeissa konkretisoitua vain, kun toiminta tapahtuu lupamääräysten tai vesilain säännösten vastaisesti.

²⁴³ *Kokko*, 2011, s. 503

²⁴⁴ *Puharinen*, 2017, s. 161

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1. Ympäristötavoitteiden sitovuus vesilupien tarkastamisessa

Weser-ratkaisu koski ympäristötavoitteiden oikeudellista sitovuutta nimenomaan lupaharkinnassa. Ratkaisulla vahvistettiin ympäristötavoitteiden sitovuus kuitenkin myös itsenäisinä vesienhoitosuunnitelmasta riippumattomina oikeudellisina velvoitteina. Näyttääkin selvältä, että ympäristötavoitteet velvoittavat jäsenvaltioita myös muiden kuin uusien hankkeiden yhteydessä. Esimerkiksi *Belinskij ja Soininen* ovatkin yksiselitteisesti todenneet, että kun jälkivalvontatoimenpiteet on sidottu direktiivin ympäristötavoitteiden saavuttamiseen, myös lupamääräysten tarkistaminen ja ajan tasalle saattaminen ovat yhtä lailla oikeudellisesti sitovia.²⁴⁵

Vesipuidedirektiivi määrittelee useita toimenpiteitä, joihin jäsenvaltioiden on ryhdyttävä ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Jäsenvaltioille on jätetty kuitenkin laaja harkintamarginaali niiden luonnetta koskien.²⁴⁶ Myös lupaharkinnan tarkastamista koskevat säännökset määräytyvät lähtökohtaisesti kansallisen lainsäädännön mukaan. Valitut toimenpiteet eivät kuitenkaan saa heikentää EU-oikeuden tehokasta toteutumista.²⁴⁷ Kansallisten säännösten on siten mahdollistettava lupien tarkastaminen jälkikäteen, mikäli toiminta vaarantaa ympäristötavoitteiden saavuttamisen.²⁴⁸

Ympäristötavoitteet velvoittavat jäsenvaltioita niiden tosiasialliseen saavuttamiseen. Heikentämiskielto ja hyvän tilan saavuttaminen ovat siten sillä tavoin ehdottomia, että jäsenvaltion ryhtyminen vesipuidedirektiivissä määritelyihin toimenpiteisiin ei vielä riitä täyttämään sille asetettua velvoitetta, vaan hyvä vesistöjen tila on saavutettava ja vesistöjen tilan heikentyminen pysäytettävä. Ympäristötavoitteista voidaan kuitenkin poiketa tietyin vesipuidedirektiivissä määritellyin edellytyksin. Kun vesipuidedirektiivissä asetettujen määräaikojen pidentäminen ei enää ole mahdollista, näyttää vanhojen hankkeiden kohdalla poikkeaminen ympäristötavoitteista olevan mahdollista vain voimakkaasti muutettujen tai keinotekoisiksi luokiteltujen vesimuodostumien kohdalla. Heikentämiskiellosta ei

²⁴⁵ *Belinskij – Soininen*, 2017, s. 115

²⁴⁶ Asia C-32/05, *Komissio v. Luxemburg*, kohta 43

²⁴⁷ *Puharinen*, 2017, s. 182

²⁴⁸ Asia C-648/13 *Komissio v. Puola*

kuitenkaan ole mahdollista poiketa. Korkein hallinto-oikeus on myös katsonut, että vesistön luokittelu voimakkaasti muutetuksi ei tarkoita kuitenkaan vapautusta velvollisuudesta sen tilan parantamiseen.²⁴⁹ Kansallisilla tuomioistuimilla ei myöskään EU-tuomioistuimen mukaan ole velvollisuutta tutkia oma-aloitteisesti poikkeamisperusteiden käsillä oloa, mikäli poikkeamisen edellytysten täyttymistä ei ole lupaa myönnettäessä arvioitu. Vesipuitedirektiivillä ei kuitenkaan voi olla taannehtivia vaikutuksia. Kielto ei kuitenkaan koske sellaisia yhä käynnissä olevia hankkeita, joiden haitalliset seuraukset ilmenevät direktiivin voimassaoloaikana. Siten taannehtivuuskiellolla ei näytä olevan suurta merkitystä silloin, kun vesistöihin aiheutuu hankkeiden johdosta yhä haitallisia seurauksia.

Tämän tutkielman tavoitteena oli ensinnäkin selvittää, voidaanko ympäristötavoitteiden katsoa velvoittavan jäsenvaltioita myös lupien tarkastamiseen. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella voidaan katsoa, että ympäristötavoitteet velvoittavat jäsenvaltioita myös muiden kuin uusien hankkeiden kohdalla ja, että ne velvoittavat nimenomaan tiukasti saavutettavaan päämäärään nähden. *Weser*-ratkaisussa ympäristötavoitteille vahvistetun itsenäisen aseman, jäsenvaltioille asetetun veloitteen niiden saavuttamiseksi sekä vesipuitedirektiivissä yksiselitteisesti määriteltyjen lupamääräyksien tarkastamista koskevien määräysten valossa näyttää ilmeiseltä, että ympäristötavoitteiden sitovuus koskee myös velvollisuutta tarkastaa lupamääräyksiä.

6.2. Ympäristötavoitteet vesilupien tarkastamisen perusteena

Vesipuitedirektiivin ohjelmallinen lähestymistapa on implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön vesienhoitosuunnitelman huomioonottamisvelvollisuuden kautta. Ympäristötavoitteita ei implementoitaessa hahmotettu itsenäisesti velvoittavina normeina. Toisaalta myöskään vesienhoitosuunnitelmasta ei haluttu tehdä sitovaa instrumenttia. Valittu näkökanta näyttääkin sopivan huonosti yhteen *Weser*-ratkaisun myötä vahvistuneen ympäristötavoitteiden itsenäisen oikeudellisen sitovuuden kanssa. Tutkielman keskeisenä tavoitteena olikin selvittää, miten ympäristötavoitteet voidaan ottaa huomioon kansallisessa oikeuskäytännössä. Kun ympäristötavoitteet osoittautuivat velvoittaviksi myös vesilupien

²⁴⁹ KHO 2015:63

tarkastamisessa, vastataan tutkielmassa itseasiassa kysymykseen siitä, miten unionin oikeuden tehokas toteutuminen voidaan turvata.

EU-oikeudellisilla periaatteilla on ratkaiseva merkitys kansallisen oikeuden ja EU-oikeuden välisten suhteiden määrittämisessä. EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen ja etusijan varmistamiseksi voivat EU-oikeuden velvoitteet tulla sovellettavaksi myös säännösten tulkintavaikutuksen tai välittömän vaikutuksen kautta. Tulkintavaikutuksen ja välittömän vaikutuksen välillä ei näytä välttämättä olevan kuitenkaan niin tarkkaa rajaa, kuin oikeuskirjallisuudessa on usein esitetty. Erityisesti ympäristöoikeuden alalla välittömän vaikutuksen edellytykset eivät myöskään näytä olevan niin ehdottomia, kuin millaisina niitä on tyypillisesti pidetty.

Belinskij ym. ovat esittäneet, että voimassaolevan kansallisen lainsäädännön puitteissa ympäristötavoitteet voitaisiin ottaa huomioon lupien muuttamisen perusteena tulkitsemalla olosuhteiden muutosta EU-oikeusmyönteisellä tavalla.²⁵⁰ Olosuhteiden muutos näyttääkin olevan mahdollista tulkita myös esimerkiksi lainsäädännössä tapahtuneiksi muutoksiksi. Luvanhaltijan luottamuksensuojasta voidaan joutua joustamaan EU-oikeuden tehokkaaksi toteutumiseksi. Jopa niihin hankkeista aiheutuviin haittoihin, jotka ovat olleet tiedossa jo lupaa myönnettäessä, mutta joille ei ole annettu tällöin riittävää merkitystä, voidaan mahdollisesti pitää säännöksen tarkoittamina olosuhteiden muutoksina. Tällaisia haittoja voivat olla esimerkiksi sellaisista hankkeista aiheutuvat haitat, joihin lupa on myönnetty ennen Weser-ratkaisun antamista tai ennen vesipuitedirektiivin voimaantuloa, ja joille lupa on myönnetty huolimatta niiden ekologiseen tilaan kohdistuvista haitoista. Lupia on siten tarkastettava, mikäli vesipuitedirektiivin poikkeusedellytykset eivät täyty.

Luvan tarkastamista olosuhteiden muutoksen perusteella rajoittaa kuitenkin se, että tarkastaminen ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä ja muut kuin vähäiset edunmenetykset tulee määrätä korvattavaksi luvanhaltijalle. Kalatalousvelvoitteiden tarkastamisen kohdalla rajoitusta ei ole, mutta huomioon tulee ottaa yleiset vesilain kohtuullisuuslähtökohdat. Pelkästään tulkintavaikutuksen avulla ei voida kokonaan syrjäyttää kansallista säännöstä, joten korvausmääräyssäännökset ja hankkeesta saatavan

²⁵⁰ *Belinskij ym.*, 2019, s. 38

hyödyn vähenemistä koskeva kieltö tulevat sovellettavaksi, mikäli ympäristötavoitteet otetaan huomioon lupamääräysten tarkastamisessa tulkintavaikutuksen kautta.

Protect-ratkaisulla vahvistettiin ympäristötavoitteiden suora sovellettavuus kansallisissa tuomioistuimissa. EU-tuomioistuimen mukaan ympäristötavoitteiden tehokas toteutuminen edellyttää, että yksityisillä on mahdollisuus vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa. Kansallisen tuomioistuimen velvollisuutena on varmistaa, että kansalliset viranomaiset ovat noudattaneet ympäristötavoitteita koskevia velvollisuuksiaan. Laillisuusvalvontavaikutuksen sisällön voidaankin katsoa koostuvan nimenomaan näistä kahdesta elementistä; säännöksen suorasta sovellettavuudesta ja kansallisen tuomioistuimen velvollisuudesta lainmukaisuuden valvontaan.²⁵¹

EU-oikeuden etusijan tarkastelu laillisuusvalvontavaikutuksen kautta mahdollistaa ympäristötavoitteiden huomioon ottamisen ilman, että kansallisen tuomioistuimen tulee arvioida säännösten ehdottomuutta ja täsmällisyyttä tai sitä, pitäisikö kyse olla säännöksen tulkintavaikutuksesta vai välittömästä vaikutuksesta. Siten tuomioistuinten ei tarvitse myöskään arvioida sitä, onko direktiivi implementoitu puutteellisesti. Kun ympäristötavoitteiden suora sovellettavuus on vahvistettu, myös tarkastamista koskevien säännösten pitää mahdollistaa ympäristötavoitteiden toteutuminen. Kansallisille tuomioistuimille jää siten ainoastaan velvollisuudeksi arvioida, voidaanko jäsenvaltioille asetetun harkintavallan katsoa ylittyneen. Mikäli harkintavallan katsotaan ylittyneen, tulee arvioitavaksi se, estääkö direktiivi kansallisen säännöksen soveltamisen, vai tuleeko direktiivin säännös sovellettavaksi kansallisen säännöksen sijaan. *Jääskisen* mukaan arvioinnissa on tällöin perinteisen säännöksen välittömän vaikutuksen arvioinnin sijaan kysymys pikemminkin sen substituutio- ja eksluusiovaikutuksen arvioinnista.²⁵²

Kysymys siitä, onko ympäristötavoitteilla suhteessa kansallisiin vesilupien tarkastamista koskeviin säännöksiin eksluusiovaikutus, eli ainoastaan kansallisen säännöksen syrjäyttävä vaikutus, vai substituutiovaikutus, eli kansallisen oikeuden sijaan tuleva vaikutus, vaatii luultavasti tätä tutkielmaa laajempaa tarkasteltua. Voidaan kuitenkin nähdäkseni ajatella, että sellaiset säännökset, joissa jäsenvaltioille on jätetty harkintavaltaa, voivat saada

²⁵¹ Asia C-664/15 *Protect*, kohta 34

²⁵² *Jääskinen*, 2009, s. 295

ainoastaan eksluusiovaikutuksen. Eksluusiovaikutuksen seurauksena kyseeseen voisi kuitenkin tällöin tulla esimerkiksi 10 vuoden määräaika koskevien säännösten syrjäytyminen. Siten ympäristötavoitteet voisivat toimia myös vanhempien hankkeiden lupamääräysten tarkastamisen perusteena, mikäli ne tulkittaisiin ennakoimattomiksi haitallisiksi vaikutuksiksi. Jatkotutkimuksella voitaisiin tarkemmin tarkastella myös sitä, mikä vaikutus ympäristötavoitteilla on korvaussäännösten soveltamiseen, ja mikä ympäristötavoitteiden suhde on ympäristövahinkoihin ja ympäristövastuudirektiiviin.

Laillisuusvalvontavaikutus mahdollistaa ympäristötavoitteiden huomioon ottamisen myös viran puolesta kansallisissa tuomioistuimissa, vaikka yksityinen ei vetoaisikaan ympäristötavoitteita koskeviin direktiivin säännöksiin. Käänteisen vertikaalivaikutuksen kieltä ei muodostu esteeksi, vaikka toiselle yksityiselle aiheutuisikin ratkaisun seurauksena vahinkoa, kun kyseessä on ainoastaan tuomioistuimen velvollisuudesta valvoa jäsenvaltion harkintavallalle asetettuja rajoja. Kyse ei ole myöskään direktiivin horisontaalivaikutuksesta, vaan erillisistä yksityisten suhteista jäsenvaltioon. Laillisuusvalvontavaikutuksen ulottuminen tuomioistuinten lisäksi myös viranomaisiin ei kuitenkaan näytä yksiselitteiseltä etenkin, kun EU-oikeuden etusijaa toteuttavien periaatteiden avulla ei tulisi paikata direktiivien puutteellista implementointia.²⁵³ Laillisuusvalvonnan tulisi olla vasta viime sijainen keino, mikäli jäsenvaltio ei muutoin pysty turvaamaan ympäristötavoitteiden toteutumista.

6.3. Ympäristötavoitteiden toteutumisen takaaminen

Selvää on, että ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi vaaditaan jäsenvaltioilta tehokkaampia toimia. Oikeus ympäristöön ja ympäristötavoitteisiin tulisi turvata siten, että yksityisellä on aina oikeus vedota ympäristönsuojelullisiin tavoitteisiin silloinkin, kun niiden toteuttamisesta voi koitua haittaa toiselle yksityiselle.

Ympäristötavoitteet voidaan ottaa huomioon tuomioistuimissa niiden laillisuusvalvontavaikutuksen kautta. Laillisuusvalvonnan tulisi kuitenkin olla vasta viimesijainen keino silloin, kun ympäristötavoitteet eivät muutoin toteudu. Laillisuusvalvontavaikutus ei siten saisi muodostua sellaiseksi ympäristödirektiivien

²⁵³Kokko, 2011, s. 498

puutteellista implementointia paikkaavaksi keinoksi, joilla vastuu ympäristötavoitteiden toteutumisesta jää tuomioistuimille. Laillisuusvalvonnalla voi kuitenkin olla tärkeä rooli erityisesti, kun ympäristödirektiivien sääntely on joustavaa ja harkintavallan todellisia rajoja voi olla hankalaa määrittää ennen EU-tuomioistuimen vahvistaa oikeuskäytäntöä. Säännösten joustavuus on ympäristödirektiivien kohdalla tarkoituksenmukaista paikallisten ekologisten erityispiirteiden huomioon ottamiseksi. Säännösten ehdottomuutta koskevan vaatimuksen ei tulisikaan muodostua esteeksi ympäristötavoitteiden suoralle soveltamiselle. Laillisuusvalvonnan voidaan ympäristödirektiivien kohdalla katsoa toteuttavan myös ympäristöperusoikeudenmukaisuuden valvontaa.

Mikäli kansallisella lainsäädännöllä ei ryhdytä tehokkaampiin toimenpiteisiin ympäristönsuojelunsa ja ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi, jää vastuu jäsenvaltioille asetettujen ympäristönsuojelua koskevien velvoitteiden täyttämistä tuomioistuimille. Laillisuusvalvonta on viime sijainen keino ympäristötavoitteiden toteutumisen takaamiselle.