



# Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
J. KOKOTT  
fremsat den 13. oktober 2011<sup>1</sup>

## Sag C-43/10

### Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl.

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Symvoulio tis Epikrateias (Grækenland))

»Miljøbeskyttelse — direktiv 2000/60/EF — EU's vandpolitik — omledning af en flod — frist for udarbejdelse af vandområdeplaner — forudgående virkninger — offentlig deltagelse — direktiv 2001/42/EF — miljøvurdering af planer og programmer — tidsmæssig anvendelse — direktiv 85/337/EØF — vurdering af de miljømæssige konsekvenser — ældre undersøgelsers anvendelighed — direktiv 92/43/EØF — beskyttelse af vilde dyr og planter — beskyttelse af lokaliteter af fællesskabsbetydning — direktiv 79/409/EØF — beskyttelse af fugle — beskyttelse af særlige bevaringsområder — vurdering af virkningerne — forbud mod forringelse — begrundelse for skadelige virkninger«

## Indhold

I – Indledning .....	3
II – Retsforskrifter .....	4
A – EU-retten .....	4
1. Direktiv 2000/60/EF (vandrammedirektivet) .....	4
2. Direktiv 85/337/EØF (VVM-direktivet) .....	7
3. Direktiv 2001/42/EF (SMV-direktivet) .....	8
4. Direktiv 79/409/EØF (fuglebeskyttelsesdirektivet) .....	9
5. Direktiv 92/43/EØF (habitatdirektivet) .....	9
B – Græsk ret .....	11
III – Faktiske omstændigheder og den præjudicielle anmodning .....	11

<sup>1</sup> — Originalsprog: tysk.

IV – Retlig vurdering .....	15
A – Vandrammedirektivet .....	15
1. Det første spørgsmål om tidspunktet for anvendelse af vandrammedirektivets artikel 4 .....	15
2. Det tredje spørgsmåls første delspørgsmål – lovligheden af omledning af vand til andre vandområdedistrikter .....	17
a) Opretholdelses- og genoprettelsesforpligtelser i henhold til vandrammedirektivets artikel 4 .....	17
b) Anvendelsen af vandrammedirektivets artikel 4 på projekter .....	18
c) God vandtilstand .....	18
d) Fravigelse af miljømål .....	18
3. Det andet spørgsmål om nødvendigheden af forvaltningsplaner for vandområdedistrikter ..	19
4. Det tredje spørgsmåls andet delspørgsmål – lovlige formål med en omledning .....	20
5. Det tredje spørgsmåls tredje delspørgsmål – undersøgelsen af alternative løsninger .....	21
6. Det fjerde spørgsmål om forudgående virkninger af vandrammedirektivet .....	22
a) Retspraksis vedrørende forudgående virkninger af direktiver .....	22
b) Beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhed .....	23
c) Hovedsagen .....	24
7. Det femte spørgsmål om offentlig deltagelse .....	26
B – VVM-direktivet .....	27
C – SMV-direktivet .....	29
1. Det syvende spørgsmål om SMV-direktivets materielle anvendelsesområde .....	29
a) Begrebet »planer og programmer« .....	29
b) Forpligtelsen til at vurdere forvaltningsplaner .....	30
2. Det ottende spørgsmål om den tidsmæssige anvendelse af SMV-direktivet .....	31
a) Forberedelsen af forvaltningsplaner .....	31
b) Forberedelsen af en plan til omledning af Acheloos .....	32
c) Konklusion vedrørende det ottende spørgsmål .....	32
3. Det niende spørgsmål om omfanget af en miljøvurdering .....	32
D – Naturbeskyttelse .....	33

1. Det tiende spørgsmål om beskyttelsen af foreslåede lokaliteter ved vedtagelsen af lov nr. 3481/2006 .....	33
a) Midlertidig beskyttelse af foreslåede lokaliteter .....	34
b) Beskyttelsen af lokaliteter, efter at de er optaget på fællesskabslisten .....	34
c) Konklusion vedrørende det tiende spørgsmål .....	37
2. Det ellefte spørgsmål .....	37
a) Anvendeligheden af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum .....	37
b) Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 4 .....	38
c) Konklusion vedrørende det ellefte spørgsmål .....	39
3. Det tolvte spørgsmål om bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser .....	39
4. Det trettende spørgsmål om foranstaltninger til sikring af sammenhængen i Natura 2000 .....	40
5. Det fjortende spørgsmål om transformation af et naturligt flod-økosystem .....	41
V – Forslag til afgørelse .....	41

## I – Indledning

1. I over 20 år har græske myndigheder arbejdet på at få den vestgræske flod Acheloos delvist omledt til den østgræske flod Pineios og udnytte dens øvre løb til energiproduktion. Symvoulio tis Epikrateias (herefter »den øverste forvaltningsret«) har imidlertid gentagne gange annulleret de hertil svarende godkendelsesbeslutninger. Hovedsagen drejer sig om gyldigheden af en lov fra 2006, som på ny giver tilladelse til projektet.

2. I den meget omfangsrige og komplekse præjudicielle anmodning er hovedvægten lagt på spørgsmålet, om eller i hvilket omfang denne lov skal bedømmes ud fra vandrammedirektivet<sup>2</sup>, selv om der ved vedtagelsen af loven stadig løb en overgangsfrist med hensyn til de relevante forpligtelser i henhold til dette direktiv. Desuden skal det afklares, i hvilket omfang det er foreneligt med VVM-direktivet<sup>3</sup> under lovgivningsproceduren at henvise til en vurdering af de miljømæssige konsekvenser, som er foretaget under en tidligere administrativ procedure. Endvidere spørges der, om direktivet om vurdering af bestemte planer og programmers indvirkning på miljøet<sup>4</sup> (herefter

2 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23.10.2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger, EFT L 327, s. 1, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 2455/2001/EF af 20.11.2001 om vedtagelse af en liste over prioriterede stoffer inden for vandpolitik og om ændring af direktiv 2000/60/EF, EFT L 331, s. 1.

3 — Rådets direktiv 85/337/EØF af 27.6.1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, EFT L 175, s. 40, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26.5.2003 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet, EUT L 156, s. 17.

4 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27.6.2001 om vurdering af bestemte planer og programmers indvirkning på miljøet, EFT L 197, s. 30.

»SMV-direktivet«, hvor SMV står for strategisk miljøvurdering) fandt anvendelse, og om der ud over den anførte vurdering af de miljømæssige konsekvenser eventuelt også krævedes en vurdering i henhold til SMV-direktivet. Endelig drejer det sig om at undersøge visse spørgsmål vedrørende beskyttelsen af de berørte Natura-2000-områder i henhold til habitatdirektivet<sup>5</sup>.

## II – Retsforskrifter

### A – EU-retten

#### 1. Direktiv 2000/60/EF (vandrammedirektivet)

3. De vigtigste miljømæssige formål med vandrammedirektivet samt eventuelle undtagelser er nedfældet i artikel 4:

»1. Ved iværksættelsen af de indsatsprogrammer, der er angivet i vandområdeplanerne, gælder følgende:

#### a) overfladevand

- i) medlemsstaterne iværksætter de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder, med forbehold af anvendelse af stk. 6 og 7, jf. dog stk. 8
- ii) medlemsstaterne beskytter, forbedrer og restaurerer alle overfladevandområder med forbehold af anvendelse af nr. iii) for kunstige og stærkt modificerede vandområder, med henblik på at opnå god tilstand for overfladevand i overensstemmelse med bestemmelserne i bilag V senest 15 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden, med forbehold af eventuelle fristforlængelser i henhold til stk. 4 og anvendelse af stk. 5, 6 og 7, jf. dog stk. 8
- iii) medlemsstaterne beskytter og forbedrer alle kunstige og stærkt modificerede vandområder med henblik på at opnå et godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand i overensstemmelse med bestemmelserne i bilag V senest 15 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden, med forbehold af eventuelle fristforlængelser i henhold til stk. 4 og anvendelse af stk. 5, 6 og 7, jf. dog stk. 8

#### iv) [...]

med forbehold af de for de berørte parter relevante internationale aftaler, som der henvises til i artikel 1

#### b) grundvand

[...]

<sup>5</sup> — Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, EFT L 206, s. 7, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29.9.2003 om tilpasning til Rådets afgørelse 1999/468/EF af bestemmelserne vedrørende de udvalg, der bistår Kommissionen i forbindelse med udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der er fastsat i retsakter omfattet af proceduren i EF-traktatens artikel 251, EUT L 284, s. 1.

3. Medlemsstaterne kan udpege et overfladevandområde som kunstigt eller stærkt modificeret, hvis:
- a) de ændringer af områdets hydromorfologiske karakteristika, som er nødvendige for at opnå god økologisk tilstand, ville have betydelige negative indvirkninger på:
    - i) miljøet generelt
    - ii) sejlads, herunder havnefaciliteter, eller rekreative aktiviteter
    - iii) aktiviteter, der er årsag til oplagring af vand, f.eks. drikkevandsforsyning, el-produktion eller kunstvanding
    - iv) vandregulering, beskyttelse mod oversvømmelse, dræning, eller
    - v) andre lige så vigtige bæredygtige menneskelige udviklingsaktiviteter
  - b) de nyttige mål, der tilsigtes ved de kunstige eller modificerede karakteristika af vandområdet, ikke med rimelighed på grund af tekniske vanskeligheder eller uforholdsmæssigt store omkostninger kan opnås med andre midler, som miljømæssigt er en væsentlig bedre løsning.

En sådan udpegning og begrundelsen herfor anføres udtrykkeligt i den vandområdeplan, der kræves i henhold til artikel 13, og revideres hvert sjette år.

4. [...]

5. Medlemsstaterne kan for specifikke forekomster af vand tilstræbe mindre strenge miljømål end krævet i henhold til stk. 1, såfremt disse er påvirket af menneskelig aktivitet, som fastslået i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, eller deres naturlige betingelser er sådanne, at opfyldelse af disse mål er uopnåelig eller forbundet med uforholdsmæssigt store omkostninger, og følgende betingelser alle er opfyldt:

- a) De miljømæssige og socioøkonomiske behov, der dækkes af sådanne menneskelige aktiviteter, kan ikke opfyldes med andre midler, som miljømæssigt er en væsentlig bedre løsning og ikke medfører uforholdsmæssigt store omkostninger.
- b) Medlemsstaterne sikrer
  - med hensyn til overfladevand, at der opnås den bedst mulige økologiske og kemiske tilstand i betragtning af de indvirkninger, der ikke med rimelighed kunne være undgået på grund af de menneskelige aktiviteter eller forureningens karakter
  - [...]
- c) Der sker ikke yderligere forværring af tilstanden for det berørte vandområde.
- d) Fastsættelsen af mindre strenge miljømål er sammen med begrundelsen herfor udtrykkeligt nævnt i den vandområdeplan, der kræves i henhold til artikel 13, og målene revideres hvert sjette år.

6. [...]

7. Medlemsstaterne misligholder ikke dette direktiv, hvis:

- manglende opnåelse af god grundvandstilstand, god økologisk tilstand eller, hvor det er relevant, godt økologisk potentiale, eller manglende forebyggelse af forringelse af et overfladevandområdes eller en grundvandsforekomsts tilstand skyldes nye ændringer af overfladevandområdets fysiske karakteristika eller forandringer i grundvandsforekomsternes niveau, eller hvis
- manglende forebyggelse af et overfladevandområdes forringelse fra tilstanden »høj« til tilstanden »god« skyldes nye bæredygtige menneskelige udviklingsaktiviteter

og følgende betingelser alle er opfyldt

- a) Der tages alle praktisk gennemførlige skridt for at mindske den skadelige indvirkning på vandforekomstens tilstand.
- b) Grundene til disse ændringer eller forandringer er specifikt angivet og forklaret i den vandområdeplan, der kræves i henhold til artikel 13, og målene revideres hvert sjette år.
- c) Ændringerne eller forandringerne er begrundet i væsentlige samfundsinteresser, og/eller nyttevirkningerne for miljøet og samfundet ved opnåelse af målene i stk. 1 er mindre end de nyttevirkninger, der følger af de nye ændringer eller forandringer for befolkningens sundhed, opretholdelsen af menneskers sikkerhed og en bæredygtig udvikling.
- d) De nyttige mål, der tilsigtes ved de nye ændringer eller forandringer af vandområdet, kan ikke på grund af tekniske vanskeligheder eller uforholdsmæssigt store omkostninger opnås med andre midler, som miljømæssigt er en væsentligt bedre løsning.

8. En medlemsstat, som anvender stk. 3, 4, 5, 6 og 7, sørger for, at anvendelsen ikke vedvarende udelukker eller hindrer opfyldelse af målene i dette direktiv i andre forekomster af vand inden for samme vandområdedistrikt, og at den er forenelig med gennemførelsen af anden fællesskabslovgivning på miljøområdet.

9. Der skal tages skridt til at sikre, at anvendelsen af de nye bestemmelser, herunder anvendelsen af stk. 3, 4, 5, 6 og 7, garanterer mindst det samme beskyttelsesniveau som den eksisterende fællesskabslovgivning.«

4. I henhold til vandrammedirektivets artikel 5 skulle medlemsstaterne inden den 22. december 2004 foretage en analyse af visse karakteristika i hvert vandområdedistrikt. Inden den 22. december 2006 skulle medlemsstaterne i henhold til vandrammedirektivets artikel 8 opstille programmer for overvågning af vandtilstanden. Ifølge artikel 15, stk. 2, skal de underrette Kommissionen om hver af disse foranstaltninger inden for tre måneder.

5. Artikel 11 regulerer de indsatsprogrammer, som medlemsstaterne skal fastsætte for vandområdedistrikterne. Fristen for at opstille dem er fastsat i stk. 7:

»Indsatsprogrammerne opstilles senest ni år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden, og alle foranstaltningerne skal være operationelle senest 12 år efter denne dato.«

6. Vandrammedirektivets artikel 13 regulerer udarbejdelsen af vandområdeplaner for vandområdedistrikterne. Stk. 1 foreskriver en udarbejdelse, og stk. 6 indeholder fristen for offentliggørelsen af dem:

»1. Medlemsstaterne sørger for, at der udarbejdes en vandområdeplan for hvert vandområdedistrikt, der som helhed ligger inden for deres område.

[...]

6. Vandområdeplanerne offentliggøres senest ni år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden.«

7. Vandrammedirektivets artikel 14 indeholder regler om offentlig deltagelse:

»1. Medlemsstaterne tilskynder til, at alle interesserede parter inddrages aktivt i gennemførelsen af dette direktiv, navnlig i udarbejdelse, revision og ajourføring af vandområdeplanerne. Medlemsstaterne sørger for for hvert vandområdedistrikt at offentliggøre og gøre det muligt for offentligheden, herunder brugere, at fremsætte bemærkninger til:

- a) en tidsplan og et arbejdsprogram for udarbejdelse af planen, herunder en redegørelse for høringsprocessen, mindst tre år inden begyndelsen af den periode, planen vedrører
- b) en foreløbig oversigt over de væsentlige vandforvaltningsmæssige problemstillinger, der har vist sig at berøre vandløbsoplandet, mindst to år inden begyndelsen af den periode, planen vedrører
- c) udkast til vandområdeplanen mindst et år inden begyndelsen af den periode, planen vedrører.

Såfremt der anmodes herom, skal der gives adgang til de baggrundsdokumenter og oplysninger, der er anvendt ved udarbejdelsen af vandområdeplanen.

2. Medlemsstaterne giver en frist på mindst seks måneder til fremsættelse af skriftlige kommentarer til disse dokumenter for at muliggøre aktiv deltagelse og høring.«

8. Fristen for gennemførelse af vandrammedirektivet udløb i henhold til artikel 24 den 22. december 2003.

2. Direktiv 85/337/EØF (VVM-direktivet)

9. Artikel 2, stk. 1, fastlægger formålet med VVM-direktivet:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering, kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse. Disse projekter er defineret i artikel 4.«

10. VVM-direktivets artikel 1, stk. 5, indeholder imidlertid en undtagelse, når der er tale om lovgivning:

»Dette direktiv finder ikke anvendelse på projekter, der vedtages i enkeltheder ved en særlig national lov, idet de mål, der forfølges ved dette direktiv, herunder at stille oplysninger til rådighed, nås gennem lovgivningsprocessen.«

11. VVM-direktivets artikel 5 bestemmer, hvilke oplysninger der skal gives inden for rammerne af en vurdering af indvirkningen på miljøet:

»1. For så vidt angår projekter, hvis indvirkning på miljøet i henhold til artikel 4 skal vurderes i overensstemmelse med artikel 5-10, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at bygherren på passende vis giver de i bilag IV omhandlede oplysninger, når

- a) medlemsstaterne er af den opfattelse, at oplysningerne er relevante på et givet stadium i godkendelsesproceduren og for så vidt angår de særlige karakteristika, der gør sig gældende for et bestemt projekt eller en projekttype og for det miljø, som måtte blive berørt, og
- b) medlemsstaterne finder, at det i betragtning af bl.a. den nuværende viden og de kendte vurderingsmetoder med rimelighed kan forlanges, at bygherren indsamler oplysninger.«

12. I VVM-direktivets bilag I, nr. 12 og 15, er projekter vedrørende overførsel af vandressourcer og dæmningsprojekter opført.

3. Direktiv 2001/42/EF (SMV-direktivet)

13. Planer og programmer defineres i SMV-direktivets artikel 2, litra a):

»I dette direktiv forstås ved:

- a) »planer og programmer«: planer og programmer, herunder sådanne, der medfinansieres af Det Europæiske Fællesskab, samt ændringer deri
- som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, og
  - som kræves ifølge love og administrative bestemmelser«.

14. SMV-direktivets artikel 3 bestemmer, hvilke planer og programmer der skal underkastes vurdering. Afgørende her er især stk. 1-5:

»1. Der skal for de i stk. 2-4 omhandlede planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, gennemføres en miljøvurdering, som skal være i overensstemmelse med dette direktivs artikel 4-9.

2. Med forbehold af stk. 3 gennemføres der en miljøvurdering for alle planer og programmer:

- a) som udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 85/337/EØF, eller
- b) for hvilke det på grund af den sandsynlige indvirkning på lokaliteter er besluttet, at der kræves en vurdering i medfør af artikel 6 eller 7 i direktiv 92/43/EØF.

3. For planer og programmer som omhandlet i stk. 2, der fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller angiver mindre ændringer i de pågældende planer og programmer, skal der kun gennemføres en miljøvurdering, hvis medlemsstaten fastslår, at de kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

4. Medlemsstaterne afgør, om planer og programmer, som ikke falder ind under stk. 2, men som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet.

5. Medlemsstaterne afgør, om de planer eller programmer, som er omhandlet i stk. 3 og 4, kan få væsentlig indvirkning på miljøet, enten ved at undersøge hvert enkelt tilfælde eller ved at opstille typer af planer og programmer eller ved at kombinere de to metoder. I den forbindelse tager medlemsstaterne i alle tilfælde hensyn til de relevante kriterier, der er nævnt i bilag II, med henblik på at sikre, at planer og programmer, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, er omfattet af dette direktiv.

6. [...]«



15. SMV-direktivets artikel 11 regulerer forholdet til kravene i henhold til VVM-direktivet og andre miljøvurderingsprocedurer:

»1. En miljøvurdering, der gennemføres efter dette direktiv, berører ikke kravene efter direktiv 85/337/EØF eller andre krav efter fællesskabsretten.

2. For planer og programmer, for hvilke der både efter dette direktiv og efter anden fællesskabslovgivning er pligt til at gennemføre en vurdering af indvirkningen på miljøet, kan medlemsstaterne fastsætte koordinerede eller fælles procedurer, som opfylder den relevante fællesskabslovgivnings krav, for bl.a. at undgå dobbeltvurdering.

3. [...]«

16. Ifølge artikel 13, stk. 1, skulle SMV-direktivet gennemføres inden den 21. juli 2004.

17. SMV-direktivets artikel 13, stk. 3, regulerer den tidsmæssige anvendelse af det. Principielt gælder direktivet kun for procedurer, der blev påbegyndt efter udløbet af gennemførelsesfristen. For tidligere påbegyndte procedurer gælder det kun med begrænsninger:

»Den forpligtelse, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, gælder for de planer og programmer, for hvilke den første formelle forberedende retsakt følger efter den dato, der er nævnt i stk. 1. Planer og programmer, for hvilke den første formelle forberedende retsakt er dateret før denne dato, og hvis vedtagelse eller indledning af lovgivningsproceduren sker mere end 24 måneder derefter, skal opfylde kravet i artikel 4, stk. 1, medmindre medlemsstaterne i hvert enkelt tilfælde beslutter, at dette ikke er muligt, og informerer offentligheden om deres beslutning.«

4. Direktiv 79/409/EØF (fuglebeskyttelsesdirektivet)

18. Artikel 4, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle<sup>6</sup> (herefter »fuglebeskyttelsesdirektivet«) bestemmer, at medlemsstaterne udlægger de levesteder, der er bedst egnede til at beskytte de i bilag I anførte fuglearter og trækfugle, som særligt beskyttede områder (herefter »SBO«).

19. Fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, regulerer beskyttelsen af SBO'er:

»Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger med henblik på i de i stk. 1 og 2 nævnte beskyttede områder at undgå forurening eller forringelse af levestederne samt forstyrrelse af fuglene, i det omfang en sådan forurening, forringelse eller forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med denne artikel.«

5. Direktiv 92/43/EØF (habitatdirektivet)

20. I henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, og bilag III (etape 1) foreslår medlemsstaterne Kommissionen nogle lokaliteter, hvor der findes naturtyper efter bilag I og naturligt hjemmehørende arter efter bilag II. Blandt disse forslag udvælger Kommissionen i henhold til artikel 4, stk. 2, og bilag III (etape 2) de lokaliteter, som den sætter på en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning (herefter også »LAF«).

6 — EFT L 103, s. 1, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 807/2003 af 14.4.2003 om tilpasning til afgørelse 1999/468/EF af bestemmelserne vedrørende de udvalg, der bistår Kommissionen i forbindelse med udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der er fastsat i retsakter vedtaget af Rådet efter høringsproceduren (enstemmighed), EFT L 122, s. 36, senere konsolideret ved direktiv 2009/147/EF af 30.11.2009, EUT 2010 L 20, s. 7.

21. Habitatdirektivets artikel 4, stk. 5, regulerer den tidsmæssige anvendelse af bestemmelserne om områdebeskyttelse:

»Så snart en lokalitet er opført på listen i stk. 2, tredje afsnit, er den omfattet af artikel 6, stk. 2, 3 og 4.«

22. Med Kommissionens beslutning 2006/613/EF af 19. juli 2006 om vedtagelse af listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det mediterrane biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF<sup>7</sup> blev bl.a. følgende områder optaget på listen:

- »Delta Achelouou, Limnothalassa, Mesologgiou-Aitolikou, Ekvoles Evinou, Nisoi Echinades, Nisos Petalas (GR2310001)
- »Limni Amvrakia« (GR2310007)
- »Limni Ozeros« (GR2310008)
- »Limnes Trichonida kai Lysimachia« (GR2310009) og
- »Aspropotamos« (GR1440001<sup>8</sup>).

23. Denne beslutning blev ifølge databasen EUR-Lex meddelt medlemsstaterne den 19. juli 2006<sup>9</sup> og offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 21. september 2006.

24. Bestemmelserne om beskyttelse af lokaliteter er fastlagt i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2-4:

»2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de – hvis det anses for nødvendigt – har hørt offentligheden.

4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

Hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.«

7 — EUT L 259, s. 1.

8 — I den præjudicielle anmodning er der – formentlig ved en fejltagelse – anført kode GR2310001.

9 — [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0613\(01\):DA:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0613(01):DA:NOT) under punktet datoer.

25. Habitatdirektivets artikel 7 overfører disse bestemmelser på særligt beskyttede områder i henhold til fuglebeskyttelsesdirektivet.

#### B – *Græsk ret*

26. Vandrammedirektivet gennemførtes ved lov nr. 3199/2003<sup>10</sup> og præsidentdekret nr. 51/2007<sup>11</sup>. I den foreliggende sag drejer det sig om ændringer af lov nr. 3199/2003 ved lov nr. 3481/2006<sup>12</sup>.

27. Artikel 9 i lov nr. 3481/2006 tilføjer et stk. 5 til artikel 7 i lov nr. 3199/2003:

»5. Indtil det nationale program for forvaltning og beskyttelse af landets vandressourcer og udfærdigelsen af de relevante regionale forvaltningsplaner er godkendt, er vandindvinding tilladt fra et konkret vandløbsopland, tillige med overførsel af vand til et andet vandløbsopland, på grundlag af en godkendt forvaltningsplan for vandet i dette opland eller disse oplande med henblik på:

- a) at dække vigtige behov for vandforsyning til byer og beboelsesområder
- b) [...]
- c) [...] eller
- d) store hydroelektriske værkers energiproduktion, med en effekt på mere end 50 MW. [...]

28. Artikel 13 i lov nr. 3481/2006 vedrører det omtvistede projekt:

»1. Projekterne vedrørende en delvis omledning af det øvre løb af Acheloos-floden til Thessalien karakteriseres som omfattende projekter af national betydning.

2. Vandområdeplanen for floderne Acheloos og Pineios i Thessalien godkendes [...].

3. Endvidere godkendes sådanne miljømæssige betingelser og begrænsninger, for hvilke alle de procedurer, herunder også procedurer for offentliggørelse og høring af den interesserede offentlighed og de andre kompetente myndigheder, til fulde er overholdt, som kræves af de gældende bestemmelser i national lovgivning og fællesskabsretten vedrørende miljøet og beskyttelsen af antikke genstande og den kulturelle arv, for så vidt disse betingelser og begrænsninger vedrører opførelsen og driften af anlæg til delvis omledning af det øvre løb af Acheloos-floden i Thessalien. [...]

4. Offentlige arbejder, samt arbejder under Dimosia Epichirisi Ilektrismou [det offentlige elektricitetsselskab i Grækenland, herefter »DEI«], som er blevet udliciteret og opført eller er under opførelse og vedrører omledning af det øvre løb af Acheloos-floden til Thessalien, og værker til produktion af elektricitet kan tages i drift, eller opførelsen af dem kan fuldføres, i overensstemmelse med en godkendt forvaltningsplan og på de miljømæssige betingelser, der er godkendt i henhold til forrige stykke.«

### III – Faktiske omstændigheder og den præjudicielle anmodning

29. Det projekt, sagen ved den forelæggende ret drejer sig om, vedrører den delvise omledning af det øvre løb af floden Acheloos (Vestgrækenland) til floden Pineios (Østgrækenland, nærmere betegnet Thessalien). Ud over den egentlige omledning omfatter projektet også forskellige dæmninger, der skal anvendes til energiproduktion.

<sup>10</sup> — FEK A' 280 af 9.12.2003.

<sup>11</sup> — FEK A' 54 af 8.3.2007.

<sup>12</sup> — FEK A' 162 af 2.8.2006.

30. Acheloos med en længde på 220 km og en bredde på op til 90 m udspringer i bjergkæden Pindos i området ved Metsovo og udmunder – efter at have fået tilført vand fra adskillige bifloder – vest for Mesolongi i Patras-bugten; den løber gennem et af de vigtigste vanddistrikter i Grækenland og udgør et særlig vigtigt flod-økosystem.

31. Pineios udspringer ligeledes i Pindosbjergene, men løber i østlig retning gennem den thessaliske slette og udmunder i bugten ved Thessaloniki.

32. Til gennemførelse af projektet blev der udstedt forskellige ministerielle bekendtgørelser og nu senest lov nr. 3481/2006.

33. Især blev der med fællesministerielle bekendtgørelser i årene 1991 og 1992 først godkendt nogle miljømæssige betingelser for enkelte tekniske projekter, som indgik i den samlede plan om omledning af Acheloos-floden til Thessalien. Disse fællesministerielle bekendtgørelser blev annulleret i 1994 ved domme afsagt af den øverste græske forvaltningsret.

34. Efter disse domme blev der udarbejdet en samlet rapport om de miljømæssige konsekvenser af de samlede omledningsarbejder, under ansvar af ministeriet for miljø, fysisk planlægning og offentlige arbejder. I 1995 blev der udstedt to ministerielle bekendtgørelser om den fysiske planlægning og de miljømæssige betingelser. Også disse bekendtgørelser blev annulleret ved dom afsagt af den øverste forvaltningsret i år 2000.

35. Efter denne annullationsdom udarbejdede ministeriet for miljø, fysisk planlægning og offentlige arbejder en supplerende rapport om de miljømæssige konsekvenser af omledningen af Acheloos til Thessalien. I 2003 blev der udstedt en fællesministeriel bekendtgørelse, med hvilken de miljømæssige betingelser for opførelse og drift af projektet godkendtes. Denne fællesministerielle bekendtgørelse blev annulleret i 2005 ved dom afsagt af den øverste forvaltningsret.

36. Den 6. juli 2006 blev der derfor under vedtagelsesproceduren for lov nr. 3481/2006 fremlagt nogle forslag til etablering af vandområdeplaner for Acheloos og Pineios og godkendelse af det anførte projekt. Loven blev vedtaget med disse regler og trådte i kraft med offentliggørelsen den 2. august 2006.

37. I hovedsagen har Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias (Aitoloakarnania Amtsforvaltning) bl.a. nedlagt påstand om annullation af projektet i sin helhed. For at kunne træffe afgørelse om denne påstand har den græske øverste forvaltningsret forelagt Domstolen følgende 14 spørgsmål:

- »1) Fastsætter bestemmelsen i vandrammedirektivets artikel 13, stk. 6, blot en sidste frist (22.12.2009) for udarbejdelse af forvaltningsplaner for vandressourcer, eller fastlægges der med den ovennævnte dato en særlig frist for gennemførelse af de relevante bestemmelser i artikel 3, 4, 5, 6, 9, 13 og 15 i dette direktiv?
- 2) Såfremt Domstolen finder, at der med den ovennævnte bestemmelse i direktivet blot fastsættes en sidste frist for udarbejdelse af forvaltningsplaner for vandressourcer, skal yderligere følgende spørgsmål forelægges:

Er nationale bestemmelser, med hvilke det tillades at omlede vand fra et konkret vandløbsopland til et andet vandløbsopland, uden at der endnu er udarbejdet vandområdeplaner, inden for hvilke de vandløbsoplande befinder sig, hvorfra og hvortil omledningen af vandet skal foregå, i overensstemmelse med bestemmelserne i vandrammedirektivets artikel 2, 3, 4, 5, 6, 9, 13 og 15 i betragtning af, at hovedenheden for forvaltningen af vandløbsoplandet i henhold til artikel 2, stk. 15, i dette direktiv, er det vandområdedistrikt, som det tilhører?

- 3) I tilfælde af, at det foregående spørgsmål besvares bekræftende, skal følgende spørgsmål forelægges:

Er det tilladt i henhold til artikel 2, 3, 5, 6, 9, 13 og 15 i direktiv 2000/60/EF at overføre vand fra et vandområdedistrikt til et nabovandområdedistrikt? Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, må formålet med overførslen da udelukkende være at dække behovet for drikkevandsforsyning, eller kan det også være at forsyne kunstvanding og energiproduktion? Kræves der i henhold til de ovennævnte bestemmelser i direktivet under alle omstændigheder, at forvaltningen giver en begrundet vurdering, byggende på den nødvendige videnskabelige undersøgelse af, at det modtagende vandområdedistrikt ikke kan dække de behov, det har for drikkevandsforsyning, kunstvanding osv. gennem sine egne vandressourcer?

- 4) Såfremt Domstolen med hensyn til spørgsmål 1 finder, at der med bestemmelsen i vandrammedirektivets artikel 13, stk. 6, ikke blot fastsættes en sidste frist (22.12.2009) for udarbejdelse af forvaltningsplaner for vandressourcer, men at der med den ovennævnte dato fastlægges en særlig frist for gennemførelse af de relevante bestemmelser i artikel 3, 4, 5, 6, 9, 13 og 15 i dette direktiv, skal desuden følgende spørgsmål forelægges:

Medfører nationale bestemmelser, som er fastsat inden for den ovennævnte særlige gennemførelsesfrist, og som tillader overførsel af vand fra et konkret vandløbsopland til et andet vandløbsopland, så længe der ikke er udarbejdet planer for de vandområdedistrikter, inden for hvilke de vandløbsoplande ligger, hvorfra og hvortil vandoverførslen skal foregå, at den effektive virkning af det pågældende direktiv direkte bringes i fare, eller skal der, for at der kan tages stilling til spørgsmålet om, hvorvidt den effektive virkning af direktivet bringes i fare, tages hensyn til kriterier såsom omfanget af de planlagte indgreb og formålene med vandoverførslen?

- 5) Er en lovgivning, som vedtages af det nationale parlament, og hvormed forvaltningsplaner for vandløbsoplande godkendes, uden at der af relevante nationale bestemmelser foreskrives nogen høring af offentligheden under proceduren i det nationale parlament, og uden at det fremgår af indholdet i sagens akter, at den af direktivet foreskrevne høringsprocedure foretaget af forvaltningen er overholdt, i overensstemmelse med bestemmelserne i vandrammedirektivets artikel 13, 14 og 15, som vedrører procedurerne med oplysning, høring og deltagelse af offentligheden?
- 6) Opfylder en rapport om de miljømæssige konsekvenser af opførelsen af dæmninger og overførsel af vand, som blev forelagt det nationale parlament til godkendelse, efter at den retsakt, hvormed rapporten allerede var godkendt, og for hvilken offentliggørelsesproceduren var overholdt, var blevet annulleret ved dom, kravene i VVM-direktivets artikel 1, 2, 5, 6, 8 og 9 vedrørende oplysning og deltagelse af offentligheden, uden at denne procedure på ny overholdes?
- 7) Henhører et projekt om omlodning af en flod under SMV-direktivets anvendelsesområde, når det:
- vedrører opførelse af dæmninger og overførsel af vand fra et vandområdedistrikt til et andet
  - enhører under vandrammedirektivets anvendelsesområde
  - vedrører projekter under VVM-direktivet, og
  - kan påvirke miljøet i områder, der falder ind under habitatdirektivet?

- 8) I tilfælde af, at det foregående spørgsmål besvares bekræftende, skal desuden følgende spørgsmål forelægges:

Kan retsakter, som vedrører det omhandlede projekt, og som er blevet annulleret ved domme med tilbagevirkende kraft, i henhold til SMV-direktivets artikel 13, stk. 1, anses for typiske forberedende akter, der er udstedt før den 21. juli 2004, således at der ikke består nogen forpligtelse til at udarbejde en strategisk miljøvurdering?

- 9) I tilfælde af, at det foregående spørgsmål besvares benægtende, skal følgende spørgsmål forelægges:

Er de rapporter, der er udarbejdet på grundlag af vandrammedirektivet og VVM-direktivet, såfremt projektet både falder ind under anvendelsesområdet for SMV-direktivet og for vandrammedirektivet og VVM-direktivet, som begge ligeledes kræver en vurdering af de miljømæssige konsekvenser af projektet, i henhold til SMV-direktivets artikel 11, stk. 2, tilstrækkelige til, at kravene i dette direktiv er overholdt, eller skal der udarbejdes en selvstændig strategisk miljøvurdering?

- 10) Var de områder, der indgik i de nationale lister over lokaliteter af fællesskabsbetydning (LAF) og endte med at blive optaget i fællesskabslisten over lokaliteter af fællesskabsbetydning, i henhold til habitatdirektivets artikel 3, 4 og 6, omfattet af beskyttelsen i direktiv 92/43/EØF (habitatdirektivet) før offentliggørelsen af Kommissionens beslutning 2006/613 af 19. juli 2006, hvormed listen over beskyttede lokaliteter af fællesskabsbetydning i det mediterrane biogeografiske område blev vedtaget?

- 11) Kan de kompetente nationale myndigheder i henhold til habitatdirektivets artikel 3, 4 og 6 give tilladelse til gennemførelse af et vandomledningsprojekt, som ikke er direkte forbundet med eller nødvendigt for bevarelsen af et område, der er placeret i et særligt beskyttelsesområde, når der i samtlige undersøgelser, der indgår i dette projekts akter, konstateres en total mangel på oplysninger eller et fravær af troværdige og opdaterede fakta vedrørende fuglelivet i dette område?

- 12) Kan begrundelser, der hovedsagelig vedrører kunstvandring og i anden række drikkevandsforsyning, for iværksættelse af et vandomledningsprojekt i henhold til habitatdirektivets artikel 3, 4 og 6 udgøre de væsentlige samfundsinteresser, som direktivet kræver, for at gennemførelsen af det pågældende projekt kan tillades, uanset den negative virkning, det har på de områder, der er beskyttet af dette direktiv?

- 13) I bekræftende fald, skal følgende spørgsmål forelægges:

Skal der i henhold til habitatdirektivets artikel 3, 4 og 6 med henblik på fastsættelsen af kravene til de kompenserende foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre beskyttelsen af den globale sammenhæng af et Natura 2000-område, som skades af et vandomledningsprojekt, tages hensyn til kriterier såsom omfanget af omlodningen og størrelsen af de arbejder, som projektet medfører?

- 14) Kan de kompetente nationale myndigheder i henhold til habitatdirektivets artikel 3, 4 og 6, når de fortolkes i lyset af princippet om bæredygtig udvikling, således som det er knæsat i artikel 6 EF (nu artikel 11 TEUF), give tilladelse til inden for et Natura 2000-område at gennemføre et vandomledningsprojekt, som ikke er direkte forbundet med eller nødvendigt for bevarelsen af sammenhængen i dette område, når det fremgår af rapporten om de miljømæssige konsekvenser af det pågældende projekt, at det resulterer i, at et naturligt flod-økosystem forvandles til et menneskeskabt flod-og-sø-økosystem?«

38. Der er indgivet skriftlige indlæg af Aitoloakarnania Amtsforvaltning m.fl. (Vestgrækenland), de thessaliske amtsforvaltninger Larisa, Magnisia<sup>13</sup>, Karditsa og Trikala m.fl.<sup>14</sup>, elektricitetsselskabet Dimosia Epicheirisi Ilektrismou (DEI), Den Helleniske Republik, Kongeriget Norge og Kommissionen. Bortset fra Norge var disse procesdeltagere også repræsenteret ved den mundtlige forhandling den 24. maj 2011.

#### IV – Retlig vurdering

39. Den øverste forvaltningsret stiller 14 komplicerede spørgsmål om fortolkningen af fire forskellige direktiver, som jeg vil undersøge et for et: Hovedvægten i sagen ligger på vandrammedirektivet (herom under A), der imidlertid af tidsmæssige grunde i det væsentlige finder anvendelse gennem sine forudgående virkninger<sup>15</sup>. I tilknytning hertil skal et spørgsmål om VVM-direktivet besvares, nøjere betegnet om de krav, dette direktiv stiller til en projektgodkendelse ved lov (herom under B). Endvidere skal SMV-direktivets materielle og tidsmæssige anvendelse undersøges, samt muligheden for en kombineret miljøvurdering i henhold til dette direktiv, vandrammedirektivet og VVM-direktivet (herom under C). Sluttelig undersøger jeg nogle spørgsmål om anvendelsen af habitatdirektivet og dets krav til det omtvistede projekt (herom under D).

40. Forinden skal det dog bemærkes, at DEI's anbringende om, at dæmningsprojektet Mesohora skal holdes ude fra det samlede projekt, er uden betydning for den præjudicielle sag. Da den øverste forvaltningsret ikke har rejst noget spørgsmål desangående, kan Domstolen ikke udtale sig herom.

#### A – Vandrammedirektivet

41. Det første spørgsmål fra den øverste forvaltningsret drejer sig om, hvorvidt de relevante bestemmelser i vandrammedirektivet allerede fandt anvendelse på lov nr. 3481/2006 (herom under afsnit 1). I tilknytning hertil skal det afklares, om omledningen af vand mellem vandområdedistrikter overhovedet er lovlig (herom under afsnit 2), om en sådan omledning forudsætter forvaltningsplaner i vandrammedirektivets forstand (herom under afsnit 3), hvilke formål der kan begrunde en omledning (herom under afsnit 4), og i hvilket omfang alternative løsninger skal undersøges (herom under afsnit 5). Da jeg når til den konklusion, at disse regler af tidsmæssige årsager endnu ikke kunne anvendes, er de forudgående virkninger af dem af central betydning (herom under afsnit 6). Endelig stiller den øverste forvaltningsret også et spørgsmål vedrørende den nødvendige inddragelse af offentligheden ved vedtagelsen af forvaltningsplaner i henhold til vandrammedirektivet (herom under afsnit 7).

1. Det første spørgsmål om tidspunktet for anvendelse af vandrammedirektivets artikel 4

42. Med det første spørgsmål ønsker den øverste forvaltningsret oplyst, om vandrammedirektivets artikel 13, stk. 6, blot fastsætter en sidste frist for udarbejdelse af forvaltningsplaner eller en specifik frist for gennemførelse af de bestemmelser, der vedrører disse planer.

43. Vandrammedirektivets artikel 13, stk. 6, bestemmer, at forvaltningsplaner offentliggøres senest ni år efter datoen for direktivets ikrafttræden, dvs. den 22. december 2009. Fristen for gennemførelsen af direktivet udløb derimod i henhold til artikel 24 allerede den 22. december 2003.

44. Af interesse for hovedsagen og den præjudicielle anmodning er først og fremmest forholdet mellem forvaltningsplanerne og vandrammedirektivets artikel 4. Denne bestemmelse indeholder direktivets vigtigste miljømål. I henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), iværksætter medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle

13 — Processkriftet fra Magnisia Amtsforvaltning er i store træk identisk med dele af processkriftet fra DEI.

14 — Processkrifterne fra Karditsa Amtsforvaltning og Trikala Amtsforvaltning m.fl. er i store træk identiske.

15 — Se nedenfor, A.6, punkt 102 ff.

overfladevandområder, altså f.eks. af floden Acheloos. Artikel 4, stk. 1, litra a), nr. ii) og iii), forpligter dem derudover til at beskytte, forbedre og restaurere alle overfladevandområder, med henblik på at opnå en god tilstand for overfladevand senest 15 år efter datoen for direktivets ikrafttræden, dvs. den 22. december 2015.

45. I princippet skulle Grækenland også gennemføre vandrammedirektivets artikel 4 inden for fristen på tre år i artikel 24<sup>16</sup>. Miljømålene i artikel 4, stk. 1, gælder dog ikke for en hvilken som helst handling, men kun *ved iværksættelsen af* de indsatsprogrammer, der er angivet i *vandområdeplanerne*. Vandområdeplaner er underlagt overgangsfristen på ni år i artikel 13, stk. 6. Samme frist gælder ifølge artikel 11, stk. 7, for udarbejdelse af indsatsprogrammer. For gennemførelsen af disse indsatsprogrammer gælder en yderligere frist på tre år, dvs. indtil den 22. december 2012.

46. Derfor skal disse planer og programmer først foreligge og være gennemført fra og med den 22. december 2009. Med udgangen af næste år skal indsatsprogrammerne allerede være gennemført. De græske myndigheder er således fra slutningen af 2009 forpligtet til at anvende vandrammedirektivets artikel 4, dvs. de skal undersøge, om allerede godkendte foranstaltninger, f.eks. omledningsprojektet, i lyset af miljømålene fortsat kan gennemføres eller må ændres og eventuelt endda opgives.

47. De forpligtelser, der har eksisteret siden slutningen af 2009, har dog muligvis ingen direkte betydning for hovedsagen, hvor det drejer sig om gyldigheden af bestemmelser i lov nr. 3481/2006. Det må nemlig lægges til grund, at det ifølge de nationale retsplejeregler, der finder anvendelse, er retsstillingen ved lovens vedtagelse, der er afgørende i den forbindelse. I 2006 skulle der i henhold til vandrammedirektivets artikel 13, stk. 6, og artikel 11, stk. 7, endnu ikke foreligge forvaltningsplaner eller indsatsprogrammer. Uden sådanne planer og programmer kunne forpligtelserne i henhold til artikel 4 endnu ikke finde anvendelse, selv om gennemførelsesfristen var udløbet.

48. Med artikel 13, stk. 2, i lov nr. 3481/2006 blev forvaltningsplanerne for floderne Acheloos og Pineios imidlertid godkendt. Hvis den øverste forvaltningsret skulle fastslå, at det drejer sig om planer som omhandlet i vandrammedirektivets artikel 13, ville den også kunne nå til den konklusion, at det omtvistede projekt er en del af et indsatsprogram som omhandlet i direktivets artikel 11.

49. Derfor kan det første spørgsmål også forstås således, at der spørges om, hvorvidt vandrammedirektivets artikel 4 allerede kunne anvendes på et tidspunkt, da fristerne for, at der skabtes betingelser for dets anvendelse, endnu ikke var udløbet, men disse betingelser dog allerede forelå.

50. Hertil skal det indledningsvis bemærkes, at der ifølge direktivets regelsæt endnu ikke eksisterede en sådan forpligtelse på det omhandlede tidspunkt. Forpligtelsen til at anvende artikel 4 opstod først med udløbet af fristen for udarbejdelse af forvaltningsplaner og indsatsprogrammer. Før dette tidspunkt tillod EU-retten, at artikel 4 endnu ikke blev anvendt.

51. Dette udelukker ikke, der forelå en forpligtelse til at anvende de *nationale* bestemmelser om gennemførelse af vandrammedirektivet, særlig af artikel 4, uafhængigt af EU-retten på tidligere udarbejdede forvaltningsplaner og indsatsprogrammer<sup>17</sup>. Sædvanligvis bør sådanne planer og programmer anvendes på samme måde før og efter udløbet af fristen for udarbejdelsen af dem, i overensstemmelse med hensigten hos den lovgiver, der gennemfører direktivet i national ret.

16 — Jf. dom af 30.11.2006, sag C-32/05, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 11323, især præmis 63, i hvilken der ikke er rejst tvivl om gyldigheden af denne frist for gennemførelsen af vandrammedirektivets bestemmelser.

17 — Jf. i denne retning dom af 7.9.2006, sag C-81/05, Cordero Alonso, Sml. I, s. 7569, præmis 29, og af 21.7.2011, sag C-2/10, Azienda Agro-Zootecnica Franchini og Eolica di Altamura, Sml. I, s. 6561, præmis 70.



52. I den foreliggende sag er der ganske vist det specielle forhold, at den omhandlede forvaltningsplan og eventuelle foranstaltninger, især godkendelsen af det omhandlede projekt, er udfærdiget i form af en lov, som ændrede de græske bestemmelser om gennemførelse af vandrammedirektivet<sup>18</sup>. Det forekommer derfor usandsynligt, at de nationale regler om gennemførelsen af vandrammedirektivet kan være til hinder for det omtvistede projekt.

53. Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at ganske vist sætter vandrammedirektivets artikel 13, stk. 6, og artikel 11, stk. 7, ikke nogen frist for gennemførelsen af direktivets artikel 4, men kun en sidste frist til fastsættelse af forvaltningsplaner eller indsatsprogrammer. Før udløbet af denne frist forpligter direktivet dog ikke til at anvende artikel 4.

54. Ud fra dette svar er der meget, der taler for at antage, at det andet og tredje spørgsmål, som kun er rejst betinget, om vandrammedirektivets krav til omledning af vand til andre vandområdedistrikter ikke umiddelbart er af nogen yderligere interesse for den øverste forvaltningsret. Dog kan spørgsmålene være instruktive for bestemmelsen af direktivets forudgående virkninger. Derfor vil jeg behandle dem som et subsidiært punkt i afsnit 2, 3, 4 og 5.

2. Det tredje spørgsmåls første delspørgsmål – lovligheden af omledning af vand til andre vandområdedistrikter

55. Først skal det tredje spørgsmåls første delspørgsmål undersøges, nemlig om en omledning af vand fra et vandområdedistrikt til et nabovandområdedistrikt overhovedet kan være foreneligt med vandrammedirektivet.

56. Angående dette punkt har den øverste forvaltningsret allerede fastslået, at vandrammedirektivet ikke indeholder nogen regler om omledning af vand mellem vandområdedistrikter. Derfor lægger den med rette ikke et fuldstændigt forbud mod omledning af vand til grund.

57. At VVM-direktivet – som understreget af den øverste forvaltningsret – i bilag I, nr. 12, nævner projekter om overførsel af vandressourcer, ændrer intet herved. DEI forklarer korrekt, at VVM-direktivet hverken godkender eller forbyder de projekter, der nævnes i bilagene hertil. En omledning af vand mellem to vandområdedistrikter kan påvirke miljøet i betydelig grad. I så fald kunne man forvente, at den er uforenelig med miljømålene i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1. Artikel 4 tillader imidlertid på visse betingelser fravigelser fra disse mål.

58. Derfor er det først og fremmest vandrammedirektivets artikel 4, der er afgørende.

a) Opretholdelses- og genoprettelsesforpligtelser i henhold til vandrammedirektivets artikel 4

59. Vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), forpligter til at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder og bringe disse i en god tilstand inden udgangen af 2015. For kunstige og stærkt modificerede vandområder skal der i det mindste opnås et godt økologisk potentiale og en god kemisk tilstand.

60. Om Acheloos skal anses for et kunstigt og stærkt modificeret vandområde, må fastslås ved hjælp af vandrammedirektivets artikel 4, stk. 3. Før gennemførelsen af omledningsprojektet forekommer en sådan indplacering dog usandsynlig. Derfor lægger jeg i det følgende til grund, at denne flod ikke er et kunstigt og stærkt modificeret vandområde.

18 — Jf. punkt 27 i afsnittet Retsforskrifter.

61. Følgelig skal Grækenland i henhold til vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), i princippet forebygge enhver yderligere forringelse af Acheloos og endda træffe foranstaltninger til at bringe denne flod i en god tilstand, hvis dens tilstand ikke skulle være god. Grækenland skal altså bringe den skadelige indvirkning af eksisterende projekter og tidligere fremkaldte forringelser af vandet til ophør.

b) Anvendelsen af vandrammedirektivets artikel 4 på projekter

62. Vandrammedirektivets artikel 4 indeholder ikke kun programmatisk forpligtelser, men vedrører også enkeltprojekter, i hvert fald, når disse mærkbart forringer vandets tilstand. Artikel 4, stk. 7, tillader nemlig under visse betingelser, at nye ændringer påvirker vandets tilstand. Disse ændringer kan navnlig være projekter.

63. Svarende hertil skal omledningsprojektet i princippet også optages i indsatsprogrammet for vandområdedistriktet Acheloos. Sådanne programmer kan nemlig i henhold til vandrammedirektivets bilag VI, del B, omfatte indvindingskontrol [nr. viii)] og bygge- og anlægsprojekter [nr. xi)].

c) God vandtilstand

64. Vandrammedirektivets artikel 4 kan derfor være til hinder for omledning af vand til et andet vandområdedistrikt, hvis denne forhindrer opretholdelsen eller etableringen af en god vandtilstand.

65. Vandrammedirektivet definerer den vandtilstand, der skal tilstræbes. Ifølge vandrammedirektivets artikel 2, nr. 18, er et overfladevandområdes tilstand god, når både dets økologiske tilstand og dets kemiske tilstand i det mindste er »god«. Den gode kemiske tilstand refererer i henhold til artikel 2, nr. 24, til koncentrationerne af forurenende stoffer. De krav, der stilles til en god økologisk tilstand, fremgår af artikel 2, nr. 22, og bilag V.

66. Den delvise omledning af en flod, dvs. indvinding af større vandmængder fra et vandområdedistrikt, er ganske vist ikke udtrykkeligt omfattet af kriterierne for en god tilstand i overfladevand. Kommissionen gør imidlertid på overbevisende måde gældende, at opmagasinering af overfladevand med henblik på delvis omledning påvirker dets tilstand. Også reduktionen af vandmængden kan påvirke vandets økologiske eller kemiske tilstand i negativ retning. I henhold til vandrammedirektivets bilag V, nr. 1.1.1, skal man således, når der er tale om vandløb, i tilstandsbedømmelsen også inddrage det hydrologiske regime, dvs. især vandafstrømningen, og de morfologiske betingelser, dvs. variation i vandløbets dybde og bredde, bundforhold (struktur og substrat) samt bredzonens struktur. Svarende hertil bestemmer bilag VI, del B, nr. viii), at indsatsprogrammer kan omfatte indvindingskontrol, mens artikel 8, stk. 1, første led, nr. i), kræver overvågning af mængde og niveau eller vandføring, i det omfang det er relevant for overfladevandets økologiske og kemiske tilstand og dets økologiske potentiale, og ifølge 41. betragtning til direktivet bør der med hensyn til vandmængde fastlægges overordnede principper for tilsyn med indvinding og opmagasinering af vand for at sikre, at de berørte vandsystemer er miljømæssigt bæredygtige.

67. Skulle den øverste forvaltningsret derefter nå til den konklusion, at omledningsprojektet står i vejen for opretholdelsen eller etableringen af en god vandtilstand, vil projektet være uforeneligt med miljømålene i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1.

d) Fravigelse af miljømål

68. En tilsidesættelse af miljømålene er imidlertid ikke nogen uovervindelig hindring for et projekt. Vandrammedirektivets artikel 4 indeholder nemlig også bestemmelser om fravigelse af miljømålene.

69. Vandrammedirektivets artikel 4, stk. 4, tillader en forlængelse af fristerne for etablering af en god tilstand. Dette vedrører primært forpligtelsen til vandgenoprettelse. Forbuddet mod at forringe vandet relativiseres derimod ikke. Derfor finder denne bestemmelse ikke anvendelse på godkendelsen af en foranstaltning, der påvirker vandets tilstand.

70. Vandrammedirektivets artikel 4, stk. 5, tillader, at der for specifikke forekomster af vand opstilles mindre strenge miljømål, såfremt vandet er påvirket af menneskelig aktivitet på en sådan måde, at opfyldelsen af disse mål er uopnåelig eller forbundet med uforholdsmæssigt store omkostninger, og visse yderligere betingelser er opfyldt. Denne bestemmelse kan blive af betydning efter realiseringen af omledningsprojektet, men til godkendelsen af dette projekt kan den endnu ikke være relevant.

71. Vandrammedirektivets artikel 4, stk. 6, er heller ikke relevant, da denne bestemmelse kun vedrører en midlertidig forringelse af vandforekomsternes tilstand.

72. I den sag om et nyt projekt, der skal undersøges her, skal lovligheden af en fravigelse af miljømålene snarere bedømmes efter vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7. Denne bestemmelse regulerer i detaljer, hvorledes nye projekters fravigelse af miljømålene i artikel 4, stk. 1, kan begrundes med væsentlige interesser. Yderligere krav til fravigelser af stk. 1 fremgår af artikel 4, stk. 8 og 9. Kravene i artikel 4, stk. 7-9, vil delvis blive behandlet i de øvrige punkter i det andet og tredje spørgsmål.

73. Såfremt Domstolen besvarer det tredje spørgsmåls første delspørgsmål fra den øverste forvaltningsret, må svaret sammenfattende lyde som følger: Tilladelsen til omledning af vand fra et vandområdedistrikt til et nabovandområdedistrikt er forenelig med vandrammedirektivet, hvis omledningen opfylder kravene i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, 7, 8 og 9.

### 3. Det andet spørgsmål om nødvendigheden af forvaltningsplaner for vandområdedistrikter

74. Med det andet spørgsmål ønsker den øverste forvaltningsret oplyst, om nationale bestemmelser er forenelige med vandrammedirektivet, når de tillader omledning af vand fra et bestemt vandløbsopland til et andet, uden at der forinden er udarbejdet planer for de vandområdedistrikter, inden for hvilke vandløbsoplandene ligger.

75. Ved første blik forekommer dette spørgsmål hypotetisk, da lov nr. 3481/2006 indeholder forvaltningsplaner for begge de berørte vandløbsoplande. Det fremgår ikke, at de enkelte vandområdedistrikter omfatter yderligere vandløbsoplande, som der mangler forvaltningsplaner for. Der hersker imidlertid tvivl om gyldigheden af de vedtagne forvaltningsplaner. Desuden er den øverste forvaltningsret af den opfattelse, at forvaltningsplaner og indsatsprogrammer i henhold til vandrammedirektivets artikel 3, stk. 1, artikel 5, stk. 1, artikel 11, stk. 1, og artikel 13, stk. 1, ikke, som her, må fastsættes isoleret for bestemte vandløbsoplande, idet der kræves en omfattende national og regional planlægning. Ellers er det efter rettens opfattelse i hvert fald ulovligt at omlede vand fra et vandområdedistrikt til et andet. Det drejer sig således ikke kun om, hvorvidt der foreligger forvaltningsplaner for de konkret berørte vandområdedistrikter, men også om, hvorvidt der skal foreligge planer for resten af Grækenland.

76. I henhold til vandrammedirektivets artikel 3, stk. 1, henlægges alle vandløbsoplande under særskilte vandområdedistrikter. Ifølge artikel 13, stk. 1, sørger medlemsstaterne for, at der udarbejdes en vandområdeplan for *hvert* vandområdedistrikt, der som helhed ligger inden for deres område. Ifølge artikel 11, stk. 1, sørger de også for, at der for *hvert* vandområdedistrikt eller for den del af et internationalt vandområdedistrikt, der ligger inden for deres område, udarbejdes et indsatsprogram, idet der tages hensyn til resultaterne af de analyser – som skal udarbejdes forinden – der kræves i henhold til artikel 5, med henblik på opfyldelse af de mål, der er fastsat i henhold til artikel 4.

77. Ganske vist er medlemsstaterne således forpligtet til at udarbejde en forvaltningsplan inden udløbet af fristen for hvert vandområdedistrikt, dog følger det ikke umiddelbart af disse bestemmelser, at en omledning af vand mellem vandområdedistrikter er ulovlig, så længe der ikke eksisterer forvaltningsplaner for samtlige vandområdedistrikter i medlemsstaterne.

78. Som allerede forklaret, kan vandrammedirektivets artikel 4 imidlertid være til hinder for en sådan omledning, hvis omledningen forhindrer opretholdelsen eller etableringen af en god tilstand for et overfladevand. I den foreliggende sag vil omledningen derfor kun være lovlig, hvis betingelserne i artikel 4, stk. 7, er opfyldt.

79. I henhold til vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7, litra b), skal grundene til, at et projekt er i strid med miljømålene i artikel 4, stk. 1, specifikt angives og forklares i den vandområdeplan, der kræves i henhold til artikel 13, og målene revideres hvert sjette år. Desuden skal der i henhold til artikel 4, stk. 8, ved enhver fravigelse sørges for, at anvendelsen ikke vedvarende udelukker eller hindrer opfyldelse af direktivets mål i andre forekomster af vand inden for *samme* vandområdedistrikt.

80. Heraf følger, at de berørte vandområdedistrikter skal analyseres grundigt, og at forvaltningen af dem skal være planlagt, før der kan træffes foranstaltninger, der er uforenelige med miljømålene i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1.

81. Derimod indeholder vandrammedirektivet ingen bestemmelser, der udtrykkeligt lader sådanne foranstaltninger afhænge af en analyse af *andre* vandområdedistrikter eller af udarbejdelsen af forvaltningsplaner for vandløbsoplande til disse distrikter. Sådanne analyser og planlægninger kan kun være påkrævet i det konkrete tilfælde, for så vidt som udnyttelsen af andre vandområdedistrikter udgør et muligt alternativ til den planlagte omledning.

82. Såfremt Domstolen besvarer dette spørgsmål, bør den derfor fastslå, at de berørte vandområdedistrikter skal analyseres grundigt, og at forvaltningen af dem skal være planlagt, før der kan træffes foranstaltninger, der er uforenelige med miljømålene i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1. En analyse af andre vandområdedistrikter og hertil svarende forvaltningsplaner for vandløbsoplande til disse distrikter er kun påkrævet, for så vidt som udnyttelsen af andre vandområdedistrikter udgør et muligt alternativ til den planlagte omledning.

4. Det tredje spørgsmåls andet delspørgsmål – lovlige formål med en omledning

83. Med det tredje spørgsmåls andet delspørgsmål ønsker den øverste forvaltningsret oplyst, om formålet med omledningen udelukkende skal være at dække behovet for drikkevandsforsyning, eller om den også gerne må tjene kunstvanding og energiproduktion.

84. Det fremgår herom af vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7, litra c), at ændringerne eller forandringerne skal være begrundet i væsentlige samfundsinteresser, og/eller at nyttevirkningerne for miljøet og samfundet ved opnåelse af målene i artikel 4, stk. 1, er mindre end de nyttevirkninger, der følger af de nye ændringer eller forandringer for befolkningens sundhed, opretholdelsen af menneskers sikkerhed og en bæredygtig udvikling.

85. En tilstrækkelig forsyning af befolkningen med drikkevand er som regel af væsentlig samfundsinteresse og derudover i princippet også af stor betydning for menneskers sundhed. Svarende hertil betegner 15. betragtning til vandrammedirektivet vandforsyning som en forsyningspligt.

86. Amtsforvaltningerne Karditsa og Trikala fremhæver i øvrigt med rette, at vandrammedirektivets artikel 4, stk. 3, litra a), nr. iii), ved siden af drikkevandsforsyning i princippet også anerkender el-produktion og kunstvanding som berettigede samfundsinteresser. Begge de sidstnævnte interesser er dog af mindre betydning end drikkevandsforsyning, da de primært er af økonomisk natur.

87. Alligevel er vandkraft trods dens ulemper for miljøet et typisk eksempel på bæredygtig energiproduktion.

88. Det kan heller ikke på forhånd udelukkes, at kunstvanding af landbrugsarealer kan anses for en væsentlig samfundsinteresse eller – måske – for en foranstaltning til bæredygtig udvikling. Det kan nemlig være et legitimt formål med medlemsstaternes landbrugspolitik at skabe mulighed for kunstvanding i bestemte områder.

89. Anerkendelsen af disse formål betyder imidlertid ikke nødvendigvis, at de gør projektet berettiget. Begge de to varianter af et berettigende formål, der er anført i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7, litra c), går nemlig ud på at afveje nyttevirkningen af foranstaltningen i forhold til den skadelige indvirkning på opretholdelsen eller etableringen af en god vandtilstand. Når det drejer sig om foranstaltninger til gavn for befolkningens sundhed, opretholdelsen af menneskers sikkerhed og en bæredygtig udvikling, er en afvejning udtrykkeligt påkrævet. A fortiori må der kunne tillægges en anden – efter sin natur mindre vigtig – samfundsinteresse i en foranstaltning større vægt end foranstaltningens skadelige virkninger, for at den kan anerkendes som »væsentlig«.

90. Medlemsstaterne råder over et rimeligt skøn ved udøvelsen af denne afvejning, da det drejer sig om en kompleks afgørelse med prædiktive elementer<sup>19</sup>. Dog skal der især hvad angår interessen i kunstvanding tages hensyn til det af Aitoloakarnania Amtsforvaltning m.fl. fremførte argument om, at bomuldsdyrkning kan være særlig skadelig for miljøet<sup>20</sup>. Interessen i en særlig skadelig form for landbrug vejer relativt mindre tungt. Dog kan man ikke imod det af Aitoloakarnania Amtsforvaltning m.fl. fremførte argument uforbeholdent fastslå, at den europæiske landbrugspolitik er afvisende over for bomuldsdyrkning. Støtten til denne afgrøde er stadig fastlagt i den primære ret, nemlig i protokol nr. 4 om bomuld i bilaget til akten vedrørende Grækenlands tiltrædelse<sup>21</sup>, og gennemføres derfor også i den afledte ret<sup>22</sup>.

91. Såfremt det tredje spørgsmåls andet delspørgsmål skal besvares, bliver svaret derfor, at formålene drikkevandsforsyning, kunstvanding og energiforsyning i henhold til vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7, litra c), kan begrunde foranstaltninger, som er uforenelige med miljømålene i artikel 4, stk. 1, hvis disse foranstaltningers bidrag til opfyldelsen af de førstnævnte formål vejer tungere end de negative følger for miljømålene.

## 5. Det tredje spørgsmåls tredje delspørgsmål – undersøgelsen af alternative løsninger

92. For at man kan fastslå den vægt, der skal tillægges de førnævnte formål, er det tredje spørgsmåls tredje delspørgsmål af betydning ved siden af andre faktorer. Den øverste forvaltningsret ønsker oplyst, om det under alle omstændigheder kræves, at forvaltningen giver en begrundet vurdering byggende på en nødvendig videnskabelig undersøgelse, der viser, at det modtagende vandområdedistrikt ikke kan dække de eksisterende behov for drikkevandsforsyning, kunstvanding osv. ved sine egne vandressourcer.

19 — Jf. i samme retning f.eks. dom af 21.9.1999, sag C-67/96, Albany, Sml. I, s. 5751, præmis 119, af 11.9.2003, sag C-77/02, Steinicke, Sml. I, s. 9027, præmis 61, af 22.11.2005, sag C-144/04, Mangold, Sml. I, s. 9981, præmis 63, og af 12.10.2010, sag C-45/09, Rosenbladt, Sml. I, s. 9391, præmis 41 og 68, hver gang om social- og beskæftigelsespolitiske mål, samt vedrørende miljøretten mit forslag til afgørelse af 13.3.2008 i sag C-188/07, Commune de Mesquer, Sml. I, s. 4501, punkt 125, og af 23.4.2009, Futura, i sag C-254/08, Immobiliare m.fl., Sml. I, s. 6995, punkt 58.

20 — Jf. 13. betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 1051/2001 af 22.5.2001 om støtte til bomuldsproduktionen, som i mellemtiden er blevet ophævet, EFT L 148, s. 3: »Dyrkning af bomuld i de regioner, der ikke er egnede til bomuldsdyrkning, risikerer at få en negativ indvirkning på miljøet og landbruget i de regioner, for hvilke dyrkningen af bomuld er vigtig [...]«. Jf. også den af Kommissionen bestilte rapport fra Alliance Environnement, *Évaluation des impacts sur l'environnement des mesures de la PAC relatives au coton*, 2007, [http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/coton/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/coton/index_fr.htm), besøgt den 11.7.2011.

21 — EFT 1979 L 291, s. 174.

22 — Jf. Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 af 23.6.2008 om ændring af forordning (EF) nr. 1782/2003 og om fastlæggelse af nationale omstruktureringsprogrammer for bomuldssektoren, EFT L 178, s. 1, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 472/2009 af 25.5.2009 om ændring af forordning (EF) nr. 637/2008, EUT L 144, s. 1.

93. Som Kommissionen har gjort gældende, kan nødvendigheden af at fastslå behovet i det modtagende vandområdedistrikt udledes af den undersøgelse af alternative løsninger, som vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7, litra d), kræver. Ifølge denne bestemmelse er det en forudsætning for berettigelsen af at fravige miljømålene i artikel 4, stk. 1, at de nyttige mål, der tilsigtes ved de nye ændringer eller forandringer af vandområdet, på grund af tekniske vanskeligheder eller uforholdsmæssigt store omkostninger ikke kan opnås med andre midler, som miljømæssigt set er en væsentligt bedre løsning.

94. Før der iværksættes en omladning, skal det derfor undersøges, om det modtagende vandområdedistrikt kan dække sit behov for vand på et rimeligt omkostningsniveau ved hjælp af egne ressourcer, og om dette ville udgøre en miljømæssigt væsentlig bedre løsning. I den forbindelse bør man også overveje en omstilling af landbruget til andre afgrøder, der ville kræve mindre kunstvanding<sup>23</sup>.

95. Resultatet af denne undersøgelse indgår i de begrundelser, der er nødvendige i henhold til vandrammedirektivet, for en eventuel omladning. Resultatet skal derfor i henhold til vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7, litra b), specifikt angives og forklares i vandområdeplanen.

96. Det tredje spørgsmåls tredje delspørgsmål må derfor besvares med, at det i henhold til vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7, litra b) og d), skal angives og forklares i vandområdeplanen, at det modtagende vandområdedistrikt ikke ved hjælp af egne ressourcer ville kunne dække sit behov for vand på et rimeligt omkostningsniveau, eller at dette ikke ville udgøre en miljømæssigt væsentlig bedre løsning.

#### 6. Det fjerde spørgsmål om forudgående virkninger af vandrammedirektivet

97. Det fjerde spørgsmål er rejst af den øverste forvaltningsret i tilfælde af, at navnlig vandrammedirektivets artikel 4 af tidsmæssige grunde ikke kan anvendes på det omtvistede projekt. På grundlag af den her fremsatte opfattelse vedrørende det første spørgsmål<sup>24</sup> skal det derfor besvares.

98. Den øverste forvaltningsret ønsker oplyst, om den effektive virkning af vandrammedirektivet allerede kommer i fare, når der gives tilladelse til omladning af vand fra et vandløbsopland til et andet vandløbsopland, uden at der er udarbejdet forvaltningsplaner for disse vandområdedistrikter, eller om der skal tages hensyn til kriterier såsom omfanget af de planlagte foranstaltninger og formålene med omladningen af vandet.

#### a) Retspraksis vedrørende forudgående virkninger af direktiver

99. Dette spørgsmål støttes på den faste retspraksis, ifølge hvilken de medlemsstater, som et direktiv er rettet til, mens fristen for dets gennemførelse løber, ikke må udstede regler, som kan bringe virkeliggørelsen af det i direktivet foreskrevne resultat alvorligt i fare. Denne undladelsespligt gælder for alle offentlige myndigheder og omfatter vedtagelsen af enhver generel eller specifik foranstaltning, der kan fremkalde en sådan fare<sup>25</sup>. I henhold til artikel 4, stk. 3, TEU, sammenholdt med artikel 288, stk. 3, TEUF, gælder den også i en overgangsperiode, i løbet af hvilken medlemsstaterne fortsat må anvende deres nationale ordninger, selv om de ikke er i overensstemmelse med det pågældende direktiv<sup>26</sup>.

23 — Jf. den ovenfor i fodnote 20 nævnte rapport, s. 12.

24 — Jf. ovenfor, punkt 53.

25 — Dom af 18.12.1997, sag C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, Sml. I, s. 7411, præmis 45, og af 26.5.2011, forenede sager C-165/09 - C-167/09, Stichting Natuur en Milieu m.fl., Sml. I, s. 4599, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis.

26 — Dom af 10.11.2005, sag C-316/04, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, Sml. I, s. 9759, præmis 42, og af 14.9.2006, sag C-138/05, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, Sml. I, s. 8339, præmis 42, samt dommen i sagen Stichting Natuur en Milieu m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 25, præmis 79.

100. Derfor må medlemsstaterne heller ikke i overgangsperioden træffe nogen foranstaltninger til udarbejdelse af forvaltningsplaner og indsatsprogrammer, såfremt de kan bringe de i vandrammedirektivet foreskrevne formål alvorligt i fare.

101. Hvad angår forbuddet mod forringelse i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), er denne forpligtelse endnu stærkere begrundet end i andre direktiver. Miljømålene i denne retsakt er nemlig ikke begrænset til dette forbud mod forringelse, dvs. til en forpligtelse til at forhindre skadelige virkninger. Senest ved udløbet af overgangsfristen indtræder der derimod ved udarbejdelsen af forvaltningsplaner yderligere en genoprettelsespligt i henhold til nr. ii), dvs. en forpligtelse til at opnå god vandtilstand. Det ville være selvmodsigende først at forringe vandtilstanden for dernæst at måtte genoprette den igen.

#### b) Beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhed

102. Heller ikke principperne om beskyttelse af den berettigede forventning og om retssikkerhed er til hinder for en forudgående virkning af forbuddet mod forringelser.

103. Det er fast retspraksis, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning udgør en del af EU's retsorden og skal overholdes af medlemsstaterne, når de gennemfører Unionens bestemmelser<sup>27</sup>. Dette princip forbyder, at en rettighedsindehaver gennem en ændring af de regler, der skal anvendes, med tilbagevirkende gyldighed får frataget en ret, han har erhvervet på grundlag af den tidligere gældende lovgivning<sup>28</sup>. Svarende hertil skal bestemmelserne i den materielle EU-ret fortolkes således, at de kun omfatter forhold, som *er etableret* forud for ikrafttrædelsen, såfremt det af ordlyden, bestemmelsernes formål eller opbygning klart fremgår, at dette har været meningen<sup>29</sup>.

104. I den foreliggende sag eksisterer der imidlertid ingen erhvervet ret til en godkendelse af omledningsprojektet, da den øverste forvaltningsret har annulleret alle tidligere givne tilladelser. Situationen er netop endnu ikke etableret<sup>30</sup>. At der er igangsat en godkendelsesprocedure, begrundet ikke i sig selv noget krav om, at den også kan afsluttes med succes.

105. Det er heller ikke en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, hvis der i løbet af en godkendelsesprocedure kan anvendes strengere betingelser for at give tilladelsen. Det er principielt lovligt, at en ny ordning kan finde anvendelse på de fremtidige virkninger af situationer, som er opstået under den tidligere ordning<sup>31</sup>. Princippet må nemlig ikke udvides så meget, at det generelt forhindrer, at en ny ordning finder anvendelse på endnu ikke indtrådte virkninger af en situation, der er opstået, mens den gamle regel var gældende<sup>32</sup>.

106. En igangværende godkendelsesprocedure må anses for en situation, som er opstået, mens den tidligere ordning var gældende; den endelige afgørelse er en fremtidig følge af denne situation og skal derfor træffes på grundlag af den nye ordning<sup>33</sup>. I den forbindelse finder beskyttelsen af den berettigede forventning ikke anvendelse.

27 — Dom af 26.4.1988, sag 316/86, Krücken, Sml. s. 2213, præmis 22, og af 11.7.2002, sag C-62/00, Marks & Spencer, Sml. I, s. 6325, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis.

28 — Jf. vedrørende kravet om tilbagebetaling af for meget betalt skat dom af 12.5.2011, sag C-107/10, Enel Maritsa Iztok 3, Sml. I, s. 3873, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis.

29 — Dom af 29.1.2002, sag C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer, Sml. I, s. 1049, præmis 49, og af 11.12.2008, sag C-334/07 P, Kommissionen mod Freistaat Sachsen, Sml. I, s. 9465, præmis 44.

30 — Jf. dom af 21.1.2003, sag C-512/99, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 845, præmis 45.

31 — Dom af 29.6.1999, sag C-60/98, Butterfly Music, Sml. I, s. 3939, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis, dommen i sagen Kommissionen mod Freistaat Sachsen, nævnt ovenfor i fodnote 29, præmis 43, og dom af 14.1.2010, sag C-226/08, Stadt Papenburg, Sml. I, s. 131, præmis 46.

32 — Dommen i sagen Kommissionen mod Freistaat Sachsen, nævnt ovenfor i fodnote 29, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis.

33 — Dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 30, præmis 46 ff.

107. Den forudgående virkning af forbuddet mod forringelse begrænses dog af Domstolens praksis vedrørende anvendelse af grundlæggende ændringer i *procedureregler* på procedurer, som allerede var indledt, da de tilsvarende direktivbestemmelser trådte i kraft. Ganske vist skal det i forbindelse med *procedureregler* generelt lægges til grund, at de finder anvendelse på alle de retstvister, der stadig verserer på tidspunktet for deres ikrafttrædelse<sup>34</sup>. Som de thessaliske amtsforvaltninger og DEI fremhæver, har Domstolen imidlertid både inden for miljøretten<sup>35</sup> og inden for området for offentlige kontrakter<sup>36</sup> afvist – endda efter udløbet af gennemførelsesfristen – at anvende store ændringer i *procedurereglerne* på igangværende procedurer. Disse afgørelser drejede sig i forbindelse med igangværende godkendelsesprocedurer om yderligere at undersøge de miljømæssige konsekvenser i henhold til VVM-direktivet, hvilket ville have krævet kostbare undersøgelser og deltagelse af offentligheden, og vedrørende reglerne om offentlige kontrakter, om, hvorvidt der i forbindelse med igangværende udbudsprocedurer skulle tages hensyn til kravene i direktiv 93/38/EØF<sup>37</sup> til en formel udbudsprocedure. Domstolen ønskede at undgå, at procedurer, som allerede på nationalt plan er udviklede og formelt indledt før udløbet af fristen for gennemførelse af direktivet, tynges og forsinkes ved direktivets særlige krav, og at allerede stiftede forhold påvirkes heraf<sup>38</sup>. Derfor bør vandrammedirektivets forudgående virkning ikke medføre tilsvarende yderligere kostbare skridt under proceduren. Der må dog skelnes mellem dette og anvendelsen af materielretlige krav – f.eks. om forbud mod forringelser<sup>39</sup>.

108. Ved bestemmelsen af det nøjagtige omfang af den forudgående virkning af forbuddet mod forringelse kan overvejelserne vedrørende vandrammedirektivets artikel 4 i forbindelse med det andet og tredje spørgsmål være til hjælp. Ganske vist er det ikke enhver truende tilsidesættelse af artikel 4, der straks udgør en alvorlig fare for direktivets formål. Faren må også *vedvare* efter udløbet af fristen for anvendelsen af artikel 4, og den skal ikke kun være midlertidig. Desuden skal den være alvorlig, dvs. ikke kun af ubetydelig karakter. Endelig kan vandrammedirektivets forudgående virkninger ikke strække sig så vidt, at medlemsstaterne på forhånd skal tage skridt til at forberede anvendelsen af direktivet eller opfylde genopretningsforpligtelsen imod den udtrykkeligt fastlagte tidsplan.

### c) Hovedsagen

109. Om hovedsagen skal derfor følgende bemærkes:

110. Det er indlysende, at omledningsprojektet er af vedvarende karakter. Om det bringer direktivets formål alvorligt i fare, må de kompetente nationale myndigheder, eventuelt den øverste forvaltningsret, undersøge.

111. En alvorlig fare kan ganske vist ikke formodes alene af den grund, at omledningen gennemføres, før forvaltningsplanerne for de involverede områder foreligger. Efter udløbet af overgangsfristen ville sådanne planer ifølge bemærkningerne til det andet spørgsmål<sup>40</sup> nok være påkrævede, men helt uafhængigt af disse planer kunne det vise sig, at omledningen ikke eller kun i ringe grad strider mod miljømålene i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1.

34 — Dom af 12.11.1981, forenede sager 212/80-217/80, Meridionale Industria Salumi m.fl., Sml. s. 2735, præmis 9, af 1.7.2004, forenede sager C-361/02 og C-362/02, Tsapalos og Diamantakis, Sml. I, s. 6405, præmis 19, og af 29.3.2011, forenede sager C-201/09 P og C-216/09 P, ArcelorMittal Luxembourg mod Kommissionen, Sml. I, s. 2239, præmis 75.

35 — Dom af 18.6.1998, sag C-81/96, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, Sml. I, s. 3923, præmis 23, og af 23.3.2006, sag C-209/04, Kommissionen mod Østrig, Lauteracher Ried, Sml. I, s. 2755, præmis 56 ff., om habitatdirektivet.

36 — Dom af 5.10.2000, sag C-337/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 8377, præmis 35 ff.

37 — Rådets direktiv 93/38/EØF af 14.6.1993 om samordning af fremgangsmåderne ved tilbudsgivning inden for vand- og energiforsyning samt transport og telekommunikation, EFT. L 199, s. 84.

38 — Jf. den ovenfor i fodnote 35 nævnte dom i sagen Gedeputeerde Staten van Noord-Holland og Lauteracher Ried.

39 — Jf. om habitatdirektivet mit forslag til afgørelse af 28.6.2011 i den verserende sag C-404/09, Kommissionen mod Spanien, Alto Sil, punkt 69 ff.

40 — Jf. ovenfor, punkt 75 ff.



112. Det første skridt til at fastslå, om omledningen udgør en alvorlig fare for formålene med vandrammedirektivet, er derfor ved hjælp af kriterierne i direktivet at undersøge virkningerne af projektet på formålene i artikel 4, stk. 1.

113. Hvis man her når til den konklusion, at formålene bringes alvorligt i fare, skal det desuden undersøges, om foranstaltningen er begrundet. Før udløbet af overgangsfristen kan handlingsfriheden nemlig ikke indskrænkes mere end ved en fuldstændig anvendelse af vandrammedirektivet. En tilsidesættelse af miljømålene i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, kan desuden, som allerede forklaret, være begrundet.

114. Der er to retsgrundlag, der kan komme i betragtning for en begrundelse: For det første kan projektet som allerede anført behandles som en ny ændring af et overfladevandområdes fysiske egenskaber eller en ny bæredygtig udviklingsaktivitet som omhandlet i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7<sup>41</sup>, og for det andet kan vandet som omhandlet i artikel 4, stk. 5, behandles som allerede påvirket af menneskelig aktivitet. Den sidstnævnte bestemmelse ville gøre en begrundelse lettere. Begge begrundelser skal anvendes under hensyntagen til artikel 4, stk. 8 og 9.

115. Vandrammedirektivets artikel 4, stk. 5, er endnu ikke blevet behandlet, da det indtil nu kun har drejet sig om *nye* ændringer af et vandområde. Sådanne ændringer henhører under artikel 4, stk. 7. Inden for rammerne af vandrammedirektivets forudgående virkninger drejer det sig dog om at forhindre foranstaltninger, som på et *senere* tidspunkt, nemlig ved udløbet af overgangsfristen for anvendelse af artikel 4, i slutningen af 2009, ville medføre en tilstand, der ville være uforenelig med denne bestemmelse. Hvis altså lov nr. 3481/2006 har medført, at Acheloos allerede i slutningen af 2009 var påvirket af menneskelige aktiviteter i betydelig grad, må denne påvirkning og dermed loven vurderes på grundlag af artikel 4, stk. 5.

116. Det fremgår ganske vist af det af parterne anførte, at især en dæmning muligvis allerede stort set er færdigbygget, men at den egentlige omledning hidtil endnu ikke er realiseret. Det forekommer derfor usandsynligt, at Acheloos hvad omledningen angår allerede er påvirket som omhandlet i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 5.

117. Ved bedømmelsen af, om omledningsprojektet ville bringe formålene med vandrammedirektivet alvorligt i fare, ville det derfor formentlig afhænge af vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7. Angående dette punkt kan der henvises til bemærkningerne til det andet og tredje spørgsmål.

118. I modsætning til, hvad der er tilfældet ved en fuldstændig anvendelse af vandrammedirektivet, behøver der heller ikke inden for rammerne af en begrundelse for negative følger for miljømålene i henhold til artikel 4, stk. 1, endnu at foreligge nogen forvaltningsplaner. Disse planer var nemlig ifølge de udtrykkelige bestemmelser i artikel 13, stk. 6, endnu slet ikke obligatoriske. Vedtagelsen af dem tager desuden meget lang tid på grund af den nødvendige inddragelse af offentligheden<sup>42</sup>. Ikke desto mindre forudsætter en begrundelse et sammenligneligt videnskabeligt grundlag såsom forvaltningsplaner. Uden en tilsvarende viden er det nemlig ikke muligt at foretage den påkrævede afvejning og at undersøge alternative løsninger. De kompetente myndigheder ville ellers ikke kunne foretage en rimelig vurdering hverken af fordelene ved foranstaltningen eller af dens skadelige virkninger.

119. Ved vedtagelsen af lov nr. 3481/2006 må der allerede delvis have foreligget resultater af vandrammedirektivets gennemførelse, som kunne være til nytte ved denne vurdering. Således skulle der inden den 22. december 2004 i henhold til vandrammedirektivets artikel 5, stk. 1, for hvert vandområdedistrikt være foretaget en analyse af dets karakteristika, en vurdering af menneskelige aktiviteter indvirkning på overfladevandets og grundvandets tilstand samt en økonomisk analyse af

41 — Jf. herom ovenfor, punkt 72 ff.

42 — Jf. herom nedenfor, punkt 125.

vandanvendelsen. Også programmerne til overvågning af vandets tilstand i henhold til artikel 8 samt en tidsplan og et arbejdsprogram for udarbejdelse af forvaltningsplanerne i henhold til artikel 14, stk. 1, litra a), skulle allerede stort set være forberedt, idet de skulle foreligge den 22. december 2006. Kun i det omfang der krævedes mere omfattende viden for en begrundelse, skulle de have været udarbejdet forud for gennemførelsen af vandrammedirektivet.

120. I øvrigt kommer det ved denne begrundelse, som anført i forbindelse med det tredje spørgsmåls tredje del<sup>43</sup>, an på formålene med foranstaltningen.

121. Sammenfattende skal det fjerde spørgsmål besvares med, at en national ordning, der er udstedt før udløbet af fristen for fastsættelse af forvaltningsplaner eller indsatsprogrammer, og med hvilken der gives tilladelse til omladning af vand fra et bestemt vandløbsopland til et andet vandløbsopland, påvirker vandrammedirektivets formål i alvorlig grad, hvis omladningen medfører en vandtilstand, der varigt og ikke kun i ringe omfang er uforenelig med direktivets artikel 4. Dog er en begrundelse også mulig inden for rammerne af en forudgående virkning af artikel 4, hvis der foreligger tungtvejende samfundsinteresser; forvaltningsplaner kan ganske vist undlades, men det nationale regelsæt skal være vedtaget på grundlag af et tilstrækkeligt datamateriale.

#### 7. Det femte spørgsmål om offentlig deltagelse

122. Med det femte spørgsmål ønsker den øverste forvaltningsret oplyst, om nationale bestemmelser, som vedtages af det nationale parlament, med hvilke forvaltningsplaner for vandløbsoplande godkendes, uden at de pågældende nationale bestemmelser kræver nogen høring af offentligheden under proceduren i det nationale parlament, og uden at det fremgår af indholdet i sagens akter, at den af direktivet foreskrevne høringsprocedure foretaget af forvaltningen er overholdt, er forenelige med vandrammedirektivet.

123. Magnisia Amtsforsvaltning og DEI anser ganske vist dette spørgsmål for hypotetisk, da der ved vedtagelsen af den omtvistede lov endnu ikke bestod nogen forpligtelse til at udarbejde forvaltningsplaner. Ikke desto mindre drejer det sig i hovedsagen også om to forvaltningsplaner, som blev vedtaget ved lov nr. 3481/2006, og som stadig – dvs. efter udløbet af overgangsfristen – synes at være i kraft. I øvrigt lægger den øverste forvaltningsret muligvis til grund, at disse forvaltningsplaner var påkrævet i henhold til græsk lovgivning, som retten med henblik på den fremtidige situation allerede ønskede at anvende i overensstemmelse med direktivets proceduremæssige krav. Det kan derfor ikke udelukkes, at det af hensyn til afgørelsen i hovedsagen er nødvendigt at besvare dette spørgsmål.

124. En manglende høring kunne være i strid med vandrammedirektivets artikel 14. Ifølge denne skal borgerne og de interesserede parter have ret til at deltage aktivt i gennemførelsen af direktivet, navnlig i udarbejdelse, revision og ajourføring af vandområdeplanerne for vandløbsoplandene<sup>44</sup>.

125. Til dette formål kræver vandrammedirektivets artikel 14, at forskellige dokumenter offentliggøres på bestemte tidspunkter *inden* begyndelsen af den periode, planen vedrører. Mindst tre år før planens ikrafttræden skal der offentliggøres en tidsplan for udarbejdelse af planen, to år før planens ikrafttræden en foreløbig oversigt over de væsentlige vandforvaltningsmæssige problemstillinger, og udkastene til vandområdeplanen skal være tilgængelige mindst et år før dens ikrafttræden. Yderligere baggrundsdokumenter skal udleveres efter anmodning. For at muliggøre aktiv inddragelse og høring skal medlemsstaterne i henhold til artikel 14, stk. 2, give en frist på mindst seks måneder til fremsættelse af skriftlige kommentarer til disse dokumenter.

43 — Jf. ovenfor, punkt 84 ff.

44 — Dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 80.

126. Der er ikke fastsat nogen fravigelse af disse krav i forbindelse med udarbejdelsen af forvaltningsplaner. Navnlig eksisterer der ikke nogen undtagelse for lovgivningsforanstaltninger som den, der er indeholdt i VVM-direktivets artikel 1, stk. 5.

127. Modsat Larisa amtsforvaltnings opfattelse ligger der ikke heri et retstomt rum, som bør udfyldes i analogi med VVM-direktivet<sup>45</sup>. Det må derimod lægges til grund, at EU-lovgiver *bevidst* undlod at fastsætte en tilsvarende undtagelse for lovgivningsprocesser. Herfor taler især dommen i sagen WWF m.fl.<sup>46</sup>, som forelå ved vedtagelsen af vandrammedirektivet, og den dengang verserende Linster-sag<sup>47</sup>, som begge vedrørte VVM-direktivets undtagelsesbestemmelse for lovgivningsprocesser, samt det kort tid senere udstedte SMV-direktiv, der udtrykkeligt fastsætter offentlig deltagelse ved miljøvurderingen af lovgivningsforanstaltninger.

128. Larisa amtsforvaltning tager også fejl med argumentet om, at medlemsstaterne, når der mangler en undtagelse for lovgivningsprocesser, hindres i at vedtage forvaltningsplaner i form af love. Medlemsstaterne kan så afgjort vælge denne fremgangsmåde, hvis de integrerer de trin, der er beskrevet i vandrammedirektivets artikel 14, i deres lovgivningsproces eller i den administrative forberedelse heraf.

129. Det femte spørgsmål skal derfor besvares med, at det er uforeneligt med vandrammedirektivets artikel 14 at fastsætte forvaltningsplaner uden at gennemføre den foreskrevne deltagelse af offentligheden.

#### B – VVM-direktivet

130. Det sjette spørgsmål handler om VVM-direktivet. Før vedtagelsen af lov nr. 3481/2006 synes der ikke at være gennemført nogen ny vurdering af de miljømæssige konsekvenser af opførelsen af dæmninger og omledningen af vand. I stedet henvistes der til den allerede gennemførte rapport om de miljømæssige konsekvenser, som den i 2005 annullerede godkendelse fra 2003 af projektet hvilede på. Den øverste forvaltningsret spørger, om denne fremgangsmåde opfylder kravene i VVM-direktivet.

131. Den øverste forvaltningsret lægger her til grund, at vurderingen af de miljømæssige konsekvenser i den annullerede godkendelse indeholder alle de informationer, der krævedes ifølge VVM-direktivet. Den offentlige deltagelse var dog begrænset til, at den senere annullerede godkendelse fra 2003 blev offentliggjort.

132. Kravene i VVM-direktivet er kun af betydning, hvis direktivet overhovedet kan finde anvendelse. I henhold til artikel 1, stk. 5, gælder det imidlertid ikke for projekter, der vedtages i enkeltheder ved en særlig national lov. Bestemmelsen fastslår her udtrykkeligt, at de mål, der forfølges ved direktivet, herunder at stille oplysninger til rådighed, nås gennem lovgivningsprocessen.

133. Af denne bestemmelse fremgår det, at den fritager projekter omfattet af VVM-direktivet fra vurderingsproceduren, når to betingelser er opfyldt. For det første skal projektet vedtages i enkeltheder ved en særlig lov, for det andet skal de mål, der forfølges ved direktivet, herunder at stille oplysninger til rådighed, nås gennem lovgivningsprocessen<sup>48</sup>.

134. Direktivets mål kan derfor kun anses for nået gennem lovgivningsprocessen, såfremt lovgiver råder over tilsvarende oplysninger som dem, der fremlægges for den kompetente myndighed under en almindelig godkendelsesprocedure<sup>49</sup>.

45 — Jf. nedenfor, punkt 131 ff.

46 — Dom af 16.9.1999, sag C-435/97, Sml. I, s. 5613.

47 — Dom af 19.9.2000, sag C-287/98, Sml. I, s. 6917.

48 — Dommen i sagen WWF m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 46, præmis 57.

49 — Linster-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 47, præmis 54.

135. I overensstemmelse hermed har Domstolen fastslået, at et projekt ikke kan anses for at være vedtaget i enkeltheder ved en lov i VVM-direktivets artikel 1, stk. 5's forstand, når loven dels ikke indeholder de nødvendige elementer til vurderingen af projektets indvirkning på miljøet, men foreskriver, at der skal foretages en undersøgelse heraf, som må iværksættes efterfølgende, dels gør det nødvendigt at træffe andre foranstaltninger for at give bygherren ret til at gennemføre projektet<sup>50</sup>.

136. Generaladvokat Sharpston har herom for nylig gjort det klart, at VVM-direktivet ikke handler om formalisme, men tilsigter at give en effektiv vurdering af de miljømæssige konsekvenser i alle større projekter og at sikre tilstrækkelig offentlig deltagelse i beslutningsprocessen<sup>51</sup>. Forudsat at lovgivningsmagten har det nødvendige materiale og udfører sin demokratiske funktion korrekt og effektivt, dvs. at offentlighedens valgte repræsentanter var i stand til at behandle det foreslåede projekt behørigt, vil lovgivningsprocessen opfylde formålene i VVM-direktivet<sup>52</sup>. Omvendt vil en lovgivningsproces, som blot sætter et formelt gummistempel på en tidligere administrativ proces, hvorunder de relevante afgørelser faktisk allerede er truffet, derimod ikke give de samme sikkerheder som krævet ved VVM-direktivet<sup>53</sup>.

137. Det skal derfor afklares i hovedsagen, om lovgiver for det første rådede over de oplysninger, der var nødvendige under proceduren i henhold til VVM-direktivet, og for det andet, om denne var i stand til at behandle de miljømæssige konsekvenser behørigt.

138. Med hensyn til oplysningernes aktualitet indeholder VVM-direktivet ingen specifikke krav. De miljømæssige konsekvenser af et projekt kan dog kun vurderes korrekt på grundlag af den – på godkendelsestidspunktet – bedste tilgængelige viden. Svarende hertil er der især i VVM-direktivets artikel 5, stk. 1, holdepunkter for, at der skal forelægges nyere oplysninger, når dette fremgår af omstændighederne i det pågældende tilfælde.

139. Således forlanger VVM-direktivets artikel 5, stk. 1, litra b), at omfanget af de oplysninger, bygherren skal forelægge, skal fastsættes under hensyntagen til den forhåndenværende viden. Dermed menes som regel den forhåndenværende viden ved godkendelsesprocedurens begyndelse, da det på dette tidspunkt skal afgøres, hvilke oplysninger bygherren skal forelægge. Dog afhænger omfanget af disse oplysninger i henhold til VVM-direktivets artikel 5, stk. 1, litra a), også af, om oplysningerne er relevante på et givet stadium i godkendelsesproceduren og for så vidt angår de særlige karakteristika, der gør sig gældende for et bestemt projekt eller en projekttype og for det miljø, som måtte blive berørt.

140. Hvis det derfor på et senere stadium i godkendelsesprocedurens viser sig, at der er behov for oplysninger af nyere dato for at kunne vurdere de miljømæssige konsekvenser af et projekt korrekt, må disse oplysninger kræves forelagt<sup>54</sup>.

141. Den øverste forvaltningsret skal derfor undersøge, om de informationer, der var tilstrækkelige i 2003, stadig var tilstrækkelige i 2006 til at kunne vurdere de miljømæssige konsekvenser af projektet. Hvis dette er tilfældet, var det lovligt at genanvende de tilsvarende dokumenter under lovgivningsprocessen.

142. Det skal i den forbindelse særligt undersøges, om oplysningerne stadig var tilstrækkeligt nye, og i den forbindelse – som Aitoloakarnania amtsforvaltning m.fl. korrekt har fremført – om projektet i forhold til den tidligere vurdering af de miljømæssige konsekvenser er blevet ændret på en sådan måde, at det ville medføre en stærkere påvirkning af miljøet<sup>55</sup>. Aitoloakarnania amtsforvaltning m.fl.

50 — Dommen i sagen WWF m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 46, præmis 62, og Linster-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 47, præmis 57.

51 — Forslag til afgørelse af 19.5.2011 i de verserende forenede sager C-128/09 – C-131/09, C-134/09 og C-135/09, Boxus og Roua m.fl., punkt 79.

52 — Forslag til afgørelse i sagen Boxus og Roua m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 51, punkt 84 og 87.

53 — Forslag til afgørelse i sagen Boxus og Roua m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 51, punkt 88.

54 — Jf. dom af 3.3.2011, sag C-50/09, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 873, præmis 40.

55 — Jf. dom af 6.11.2008, sag C-247/06, Kommissionen mod Tyskland, Nivelsteiner Sandwerke, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 49 f., sammendrag er trykt i Sml. I, s. 150\*.

rejser også det yderst relevante spørgsmål, om det er tilstrækkeligt at bygge vurderingen af de miljømæssige konsekvenser i 2006 på oplysninger, som for en væsentlig dels vedkommende er indsamlet før 1995 og kun er suppleret før 2003. Den øverste forvaltningsret fremhæver selv i sin præjudicielle anmodning, at der ikke foreligger nogen pålidelige og opdaterede data om fuglelivet i de pågældende beskyttede områder<sup>56</sup>.

143. Ifølge anbringendet fremført af Aitoloakarnania amtsforvaltning m.fl. vedrørende den parlamentariske procedure ved vedtagelsen af artikel 9 og 13 i lov nr. 3481/2006 fortjener desuden også denne procedure at blive betragtet nærmere. Såfremt parlamentsmedlemmerne rent faktisk ikke var oplyst om indholdet af disse bestemmelser samt om det vedtagne projekt<sup>57</sup>, er det yderst tvivlsomt, at de var i stand til at behandle og drøfte dets miljømæssige konsekvenser på en rimelig måde.

144. Det sjette spørgsmål skal derfor besvares med, at en rapport om de miljømæssige konsekvenser, som er blevet forelagt det nationale parlament til godkendelse efter en judiciel annulation af den retsakt, hvormed den allerede var godkendt af forvaltningen, opfylder kravene i VVM-direktivets artikel 1, stk. 5, hvis for det første rapporten stillede de oplysninger, der under proceduren er nødvendige i henhold til direktivet – dvs. tilstrækkeligt aktuelle og fuldstændige – til rådighed for lovgiver, og for det andet lovgiver var i stand til på dette grundlag at behandle og drøfte de miljømæssige konsekvenser af projektet på en rimelig måde.

#### C – SMV-direktivet

145. I spørgsmål 7, 8 og 9 ønsker den øverste forvaltningsret også afklaret, om lov nr. 3481/2006 lever op til SMV-direktivets krav. Med dette formål spørger den, om projekterne falder ind under SMV-direktivets materielle og eventuelt også tidsmæssige anvendelsesområde (herom under afsnit 1 og 2). I bekræftende fald ønsker den oplyst, om der ud over vurderingerne i henhold til vandrammedirektivet og VVM-direktivet kræves en særskilt miljøvurdering i henhold til SMV-direktivet (herom under afsnit 3).

#### 1. Det syvende spørgsmål om SMV-direktivets materielle anvendelsesområde

146. Med det syvende spørgsmål ønsker den øverste forvaltningsret oplyst, om SMV-direktivet finder anvendelse på en plan vedrørende omlodning af en flod, når planen vedrører opførelse af dæmninger og overførsel af vand fra et vandområdedistrikt til et andet, henhører under vandrammedirektivets anvendelsesområde, vedrører projekter under VVM-direktivet og kan påvirke miljøet i områder, der falder ind under habitatdirektivet.

147. For at kunne konstatere, om en sådan plan henhører under SMV-direktivets anvendelsesområde, skal det for det første undersøges, om det er en plan eller et program som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra a), og for det andet, om den henhører under artikel 3, stk. 2-4.

#### a) Begrebet »planer og programmer«

148. I henhold til SMV-direktivets artikel 2, litra a), betegner udtrykket »planer og programmer« i direktivets forstand planer og programmer, som udarbejdes og/eller vedtages af en myndighed, eller som udarbejdes med henblik på vedtagelse via en lovgivningsprocedure, og som kræves ifølge love og administrative bestemmelser.

<sup>56</sup> — Jf. nedenfor, punkt 204.

<sup>57</sup> — Punkt 44 i indlægget fra Aitoloakarnania amtsforvaltning m.fl.

149. Det fremgår ikke af den præjudicielle anmodning, om der ifølge love og administrative bestemmelser *skal* udarbejdes en »plan til omlodning af en flod«. For så vidt den plan, der udarbejdes, er uafhængig af en forpligtelse, kræver den ikke nogen miljøvurdering i henhold til SMV-direktivet<sup>58</sup>.

150. Ifølge DEI's argumentation synes det ganske vist muligt, at omlodningsprojektet kan være genstand for en overordnet plan for arealanvendelse ifølge græsk ret. En sådan plan er dog ikke genstand for den præjudicielle anmodning, men blev ifølge DEI's fremstilling anset for ikke nødvendig af den øverste forvaltningsret i en tidligere afgørelse.

151. Når konkrete projekter kræver en godkendelse, vil en miljøvurdering i henhold til SMV-direktivet som regel heller ikke være nødvendig. En projektgodkendelse som sådan er nemlig ikke nogen plan eller noget program.

152. Spørgsmålet vedrører imidlertid også forvaltningsplanerne for vandområdedistrikterne Acheloos og Pineios, som er en del af lov nr. 3481/2006. At der her er tale om planer i SMV-direktivets forstand, er hævet over enhver tvivl. De skal udarbejdes i henhold til vandrammedirektivets artikel 13. De er da også blevet udarbejdet af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlamentet via en lovgivningsprocedure.

#### b) Forpligtelsen til at vurdere forvaltningsplaner

153. I henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 1, skal der for de i stk. 2-4 omhandlede planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, gennemføres en miljøvurdering, som skal være i overensstemmelse med direktivets artikel 4-9.

154. I henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), gennemføres en miljøvurdering for planer, som udarbejdes inden for vandforvaltning, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i VVM-direktivets bilag I og II.

155. Forvaltningsplanerne fastlægger rammerne for godkendelsen af den slags projekter, f.eks. vedrørende overførsel af vandressourcer i henhold til VVM-direktivets bilag I, nr. 12, og dæmningsprojekter i henhold til bilag I, nr. 15. Det drejer sig her ikke primært om godkendelse af delprojekter af overførselsprojektet, da forvaltningsplanerne i hvert fald ifølge EU-retten endnu ikke var bindende. Efter at fristen for udarbejdelse af forvaltningsplaner er udløbet, skal enhver yderligere godkendelse af tilsvarende projekter imidlertid respektere de rammer, de har udstukket.

156. I øvrigt er der – i det mindste i den foreliggende sag – også meget, der taler for at antage, at der består en vurderingspligt i henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra b). Denne bestemmelse omfatter planer, for hvilke det på grund af den sandsynlige indvirkning på lokaliteter er besluttet, at der kræves en vurdering i medfør af habitatdirektivets artikel 6 eller 7. Ifølge dette direktiv ligger bevaringsområder inden for forvaltningsplanernes anvendelsesområde. De vil kunne blive påvirket ved anvendelse af planerne, især hvis disse planer i stort omfang omfatter overførsel af vand<sup>59</sup>.

157. Det skal derfor fastslås, at forvaltningsplaner som omhandlet i vandrammedirektivets artikel 13 i princippet skal underkastes en miljøvurdering i henhold til SMV-direktivet.

58 — Hvorvidt også planer og programmer, som blot er foreskrevet i retlige eller administrative bestemmelser, henhører under SMV-direktivet, er genstand for den endnu verserende sag C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. Som »foreskrevne« planer kunne man eventuelt i henhold til vandrammedirektivet betragte de forvaltningsplaner, som endnu ikke behøver foreligge, og som behandles nedenfor under punkt b).

59 — Jf. nærmere om den nødvendige vurdering mit forslag til afgørelse af 4.3.2010, forenede sager C-105/09 og C-110/09, Terre wallonne, dom af 17.6.2010, Sml. I, s. 5611, punkt 87 ff.

## 2. Det ottende spørgsmål om den tidsmæssige anvendelse af SMV-direktivet

158. Derfor skal også det ottende spørgsmål afklares, nemlig spørgsmålet om, hvorvidt retsakter, der vedrørte det omtvistede projekt og ved judicielle afgørelser blev annulleret med tilbagevirkende gyldighed, kan anses for formelle forberedende retsakter, som var udstedt før den 21. juli 2004, således at der ikke består nogen forpligtelse til at udarbejde en strategisk miljøvurdering.

159. Dette spørgsmål drejer sig om SMV-direktivets artikel 13, stk. 3, første punktum, der med henvisning til gennemførelsesfristen i artikel 13, stk. 1, fastsætter den generelle regel for anvendelsen af direktivet: Planer og programmer, for hvilke den første formelle forberedende retsakt følger efter den 21. juli 2004, er underkastet en miljøvurdering.

160. De af retten annullerede godkendelser kommer derfor ikke på tale alene af den grund, at de var et (foreløbigt) resultat af en godkendelsesprocedure. Som forberedende retsakter kommer kun skridt til iværksættelse af en godkendelsesprocedure i betragtning. Det er derfor a fortiori uden betydning, om godkendelsen er blevet annulleret med tilbagevirkende gyldighed.

161. For hovedsagen er det derimod af interesse, om *iværksættelsen* af godkendelsesproceduren kan anses for en forberedende retsakt for forvaltningsplanerne, eller om det kan dreje sig om den forberedende retsakt til en plan til omlodning af Acheloos.

### a) Forberedelsen af forvaltningsplaner

162. Ganske vist giver SMV-direktivet ikke nogen definition af udtrykket »formel forberedende retsakt«. Udtrykket tager imidlertid klart sigte på at levere et pålideligt kriterium for tidspunktet for iværksættelsen af en procedure. Dermed sikrer det retssikkerheden og bidrager til en effektiv virkning af direktivet<sup>60</sup>. En formel forberedende retsakt til en procedure i SMV-direktivets forstand må derfor entydigt være rettet mod udarbejdelsen af den plan eller det program, som henhører under direktivet.

163. Inden for rammerne af VVM-direktivet har Domstolen i overensstemmelse hermed ikke anset uformelle kontakter og drøftelser mellem de kompetente myndigheder og bygherren for at være tilstrækkelige til at karakterisere påbegyndelsen af en procedure<sup>61</sup>.

164. Lige så lidt kan det inden for rammerne af SMV-direktivet være tilstrækkeligt at indlede bestemte procedurer vedrørende projekter, der ville blive berørt af en forvaltningsplan, f.eks. procedurer til godkendelse af omlodningen af vand. Disse procedurer gør det nemlig ikke muligt at fastslå, at de (også) tager sigte på en forvaltningsplan.

165. I øvrigt ville der næppe være nogen forvaltningsplan, der skulle underkastes en miljøvurdering *ratione temporis*, hvis de procedurer, der var påbegyndt før den 21. juli 2004, til godkendelse af berørte projekter skulle anses for formelle forberedende retsakter for efterfølgende forvaltningsplaner. Der findes nemlig på enhver forvaltningsplans anvendelsesområde en mængde sådanne eksisterende projekter, som på grund af genoprettelsesforpligtelser og forbuddet mod forringelser i henhold til vandrammedirektivets artikel 4 potentielt kan være berørt af denne artikel.

166. Endelig taler også det kronologiske forløb i hovedsagen mod, at nogle første formelle forberedende retsakter vedrørende forvaltningsplaner blev udarbejdet før den 21. juli 2004. At der manglede forvaltningsplaner for vandområdedistrikterne Acheloos og Pineios, blev første gang kritiseret i den øverste forvaltningsrets dom 1688/2005, altså efter den 21. juli 2004. Dette tyder på, at forberedelserne til udstedelsen af dem ligeledes først begyndte efter denne dato.

60 — Jf. om VVM-direktivet dom af 11.8.1995, sag C-431/92, Kommissionen mod Tyskland, Großkrotzenburg, Sml. I, s. 2189, præmis 32.

61 — Großkrotzenburg-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 60.

b) Forberedelsen af en plan til omledning af Acheloos

167. Situationen ville være en anden, såfremt der – i modsætning til svaret på det syvende spørgsmål – forelå en i princippet vurderingspligtig plan om en delvis omledning af Acheloos.

168. Reglerne om forberedende retsakter skal gøre det muligt at afslutte igangværende procedurer, uden at de påvirkes negativt af radikalt nye procedurekrav. De skal derimod ikke tjene til at udelukke en miljøvurdering af planer, blot fordi der engang i fortiden er blevet truffet nogle administrative foranstaltninger med hensyn til den samme genstand.

169. Det kommer derfor an på, om proceduren til godkendelse af planen er forløbet kontinuerligt. De judicielle afgørelser skal i den forbindelse ikke vurderes som en afbrydelse, hvis de kompetente myndigheder omgående har truffet de nødvendige foranstaltninger for at afhjælpe de af retten fastslåede mangler. Heller ikke skiftet fra en administrativ procedure til en lovgivningsprocedure bør anses som afbrydelse.

170. Indledningen af en procedure til godkendelse af omledningsprojektet ville derfor kunne udgøre en formel forberedende retsakt vedrørende udarbejdelse af en vurderingspligtig plan om dette projekt.

171. Supplerende skal det bemærkes, at en vurderingspligt i henhold til SMV-direktivets artikel 13, stk. 3, andet punktum, ikke kan komme på tale. Den kommer i betragtning, når planer og programmer, hvis første formelle forberedende retsakt ligger før den 21. juli 2004, når vedtagelsen eller indledningen af lovgivningsproceduren sker mere end 24 måneder derefter. De omtvistede bestemmelser i lov nr. 3481/2006 blev imidlertid ifølge den præjudicielle anmodning sat til afstemning i det græske parlament allerede den 6. juli 2006<sup>62</sup>.

c) Konklusion vedrørende det ottende spørgsmål

172. Det ottende spørgsmål skal derfor besvares med, at hverken annullerede godkendelser af et projekt til omledning af en flod eller indledningen af den hertil svarende godkendelsesprocedure i henhold til SMV-direktivets artikel 13, stk. 1, kan anses for formelle forberedende retsakter til forvaltningsplaner for vandområdedistrikter i henhold til vandrammedirektivet. Indledningen af en godkendelsesprocedure vil dog kunne anses for en forberedende retsakt til en vurderingspligtig plan om omledning af en flod, hvis godkendelsesproceduren er forløbet kontinuerligt uden afbrydelse.

3. Det niende spørgsmål om omfanget af en miljøvurdering

173. Som følge af svaret på det ottende spørgsmål skal også det niende spørgsmål besvares. Den øverste forvaltningsret ønsker i det væsentlige oplyst, om der skal gennemføres en selvstændig strategisk miljøvurdering, når der allerede er gennemført vurderinger i henhold vandrammedirektivet og VVM-direktivet.

174. Svaret kan udledes af SMV-direktivets artikel 11, stk. 1 og 2, som allerede anført af den øverste forvaltningsret. I henhold til stk. 1 berører en miljøvurdering, der gennemføres efter SMV-direktivet, ikke kravene efter VVM-direktivet eller andre krav efter fællesskabsretten. Ganske vist tillader stk. 2 medlemsstaterne for planer og programmer, for hvilke der både efter SMV-direktivet og efter anden fællesskabslovgivning er pligt til at gennemføre en vurdering af indvirkningen på miljøet, at fastsætte koordinerede eller fælles procedurer, som opfylder den relevante fællesskabslovgivnings krav, for bl.a. at undgå dobbeltvurdering.

62 — Præmis 29 i den præjudicielle anmodning.



175. Disse bestemmelser viser, at de forskellige miljøvurderinger i EU-retten ikke behøver at udarbejdes på formalistisk vis. Det afgørende er, at kravene i de forskellige ordninger bliver gennemført. Når dette sker, er det ikke afgørende, hvordan den pågældende vurdering betegnes<sup>63</sup>.

176. Om bestemte undersøgelser, der hviler på andre bestemmelser, opfylder kravene i SMV-direktivet, må vurderes konkret i det enkelte tilfælde, og dette påhviler de nationale retter. Sådanne undersøgelser skal opfylde både de materielle og de processuelle krav i SMV-direktivet. Da VVM-direktivet og SMV-direktivet i vid udstrækning er parallelle, er dette principielt muligt, såfremt begge vurderinger har samme omfang, dvs. såfremt projektet og planen i vid udstrækning dækker det samme område. Det synes heller ikke udelukket, at opfyldelsen af kravene til en forvaltningsplan i henhold til vandrammedirektivets artikel 13, stk. 4, og bilag VII er tilstrækkelig til en miljøvurdering af planen efter SMV-direktivet.

177. I betragtning af overvejelserne vedrørende VVM-direktivet<sup>64</sup> skal det dog bemærkes, at eventuelle mangler ved vurderingen efter dette direktiv højst sandsynligt også må anses for mangler ved en miljøvurdering efter SMV-direktivet. SMV-direktivets artikel 5, stk. 2, kræver betydeligt klarere end VVM-direktivet, at vurderingen skal tage hensyn til den aktuelle viden og de gængse vurderingsmetoder, og begge direktivers artikel 8 kræver ved afgørelsen hensyntagen til den opnåede viden om de miljømæssige konsekvenser.

178. Det niende spørgsmål skal derfor besvares med, at det i henhold til SMV-direktivets artikel 11, stk. 2, i et tilfælde, hvor en plan henhører under anvendelsesområdet for både dette direktiv og for vandrammedirektivet og VVM-direktivet, der begge ligeledes kræver en vurdering af den miljømæssige virkning af projektet, ikke er nødvendigt at foretage nogen selvstændig strategisk miljøvurdering, når de undersøgelser, der er foretaget på grundlag af vandrammedirektivet og VVM-direktivet, opfylder kravene i SMV-direktivet både i materiel henseende og med hensyn til den gennemførte procedure.

#### D – Naturbeskyttelse

179. Sluttelig skal nogle spørgsmål om EU's regler for naturbeskyttelse behandles. Den øverste forvaltningsret spørger om den foreløbige beskyttelse af foreslåede lokaliteter af fællesskabsbetydning, før disse blev optaget på fællesskabslisten (herom under afsnit 1), om lovligheden af en godkendelse uden nogen viden om det berørte fugleliv (herom under afsnit 2), om, hvorvidt formålene kunstvanding og drikkevandsforsyning kan begrunde en negativ virkning på lokaliteterne (herom under afsnit 3), eventuelt om mulige foranstaltninger til sikring af sammenhæng (herom under afsnit 4) samt om, hvorvidt en transformation af et naturligt flod-økosystem til et menneskeskabt flod-og-sø-økosystem er forenelig med habitatdirektivet (herom under afsnit 5).

180. Besvarelsen af disse spørgsmål bliver i afgørende grad præget af, at proceduren til godkendelse af den delvise omladning af Acheloos allerede har foregået over meget lang tid. Den begyndte allerede før vedtagelsen af habitatdirektivet. Derfor kan proceduren med en *forudgående* vurdering af projektet i henhold til artikel 6, stk. 3, ikke anvendes, men kun forbuddet mod forringelser i henhold til artikel 6, stk. 2.

1. Det tiende spørgsmål om beskyttelsen af foreslåede lokaliteter ved vedtagelsen af lov nr. 3481/2006

181. Med det tiende spørgsmål ønsker den øverste forvaltningsret oplyst, om de områder, som stod opført på de nationale lister over lokaliteter af fællesskabsbetydning (LAF) og endte med at blive optaget på fællesskabslisten over LAF, var omfattet af beskyttelsen i habitatdirektivet før offentliggørelsen af Kommissionens beslutning 2006/613, som fastlagde listen over beskyttede lokaliteter af fællesskabsbetydning i det mediterrane biogeografiske område.

63 — Dom af 22.9.2011, sag C-295/10, Valčiukienė m.fl., Sml. I, s. 8819, præmis 62. Jf. om VVM-direktivet Großkrotzenburg-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 60, præmis 41 ff., og dom af 16.9.2004, sag C-227/01, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 8253, præmis 56, samt mit forslag til afgørelse af 29.11.2007, sag C-2/07, Abraham m.fl., Sml. I, s. 1197, punkt 84.

64 — Jf. ovenfor, punkt 141 ff.

182. Den øverste forvaltningsret henviser her til fem lokaliteter af fællesskabsbetydning<sup>65</sup>, som blev optaget på listen ved den anførte beslutning og er berørt af projektet.

183. Med hensyn til dette spørgsmål lægger den øverste forvaltningsret til grund, at de relevante bestemmelser i lov nr. 3481/2006, artikel 9 og 13, blev offentliggjort og trådte i kraft med loven den 2. august 2006, mens beslutning 2006/613 først blev offentliggjort den 21. september 2006. Hvis tidspunktet for denne offentliggørelse var afgørende for optagelsen af de berørte områder på fællesskabslisten, ville habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4 i henhold til dette direktivs artikel 4, stk. 5, først kunne finde anvendelse fra den 21. september 2006<sup>66</sup>, altså efter at lov nr. 3481/2006 var trådt i kraft.

184. Beslutning 2006/613 fik imidlertid i henhold til den dagældende artikel 254, stk. 3, EF (efter ændring nu artikel 297, stk. 2, tredje afsnit, TEUF) virkning allerede ved meddelelsen til adressaterne – og disse er ifølge beslutningens artikel 2 medlemsstaterne<sup>67</sup>. Om man kunne gøre beskyttelsen af området gældende over for borgerne før offentliggørelsen af beslutningen, behøver ikke at blive afgjort i den foreliggende sag. Tidspunktet for meddelelsen – for hvilken EU-rettens database (EUR-Lex) angiver dagen for vedtagelse af beslutningen, den 19. juli 2006<sup>68</sup> – tilkommer det den øverste forvaltningsret at fastslå.

#### a) Midlertidig beskyttelse af foreslåede lokaliteter

185. Hvis det viser sig, at Kommissionens beslutning først blev meddelt Grækenland efter vedtagelsen af lov nr. 3481/2006, var Grækenland forpligtet til at sikre en midlertidig beskyttelse af foreslåede lokaliteter: I henhold til habitatdirektivet er medlemsstaterne hvad angår de lokaliteter, som er udpeget med henblik på at blive opført på fællesskabslisten, forpligtet til at træffe passende beskyttelsesforanstaltninger for at kunne opretholde disse lokaliteters kendetegn. Medlemsstaterne kan derfor ikke give tilladelse til indgreb, som risikerer at bringe lokaliteternes økologiske kendetegn i alvorlig fare. Dette vil især være tilfældet, når et indgreb medfører risiko enten for at formindske lokalitetens areal betydeligt eller ved at prioriterede arter, der findes på lokaliteten, forsvinder, eller endelig ved at lokaliteten ødelægges, eller dens repræsentative kendetegn tilintetgøres<sup>69</sup>.

#### b) Beskyttelsen af lokaliteter, efter at de er optaget på fællesskabslisten

186. Hvis derimod Kommissionen allerede havde meddelt Grækenland sin beslutning på tidspunktet for vedtagelsen af lov nr. 3481/2006, var det i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 5, i princippet bestemmelserne i artikel 6, stk. 2, 3 og 4, der gjaldt for de lokaliteter, som var optaget på listen. I det følgende vil jeg imidlertid påvise, at det forhold, at proceduren til godkendelse af den delvise omladning af Acheloos allerede var pågået over længere tid, er til hinder for anvendelsen af den *forudgående* vurdering i henhold til artikel 6, stk. 3. Det er snarere artikel 6, stk. 2, der finder anvendelse, eventuelt sammen med de krav, der stilles i artikel 6, stk. 4, til en begrundelse for eventuelle negative virkninger på lokaliteten.

65 — Disse er anført ovenfor under punkt 22.

66 — Dom af 13.1.2005, sag C-117/03, Dragaggi m.fl., Sml. I, s. 167, præmis 25.

67 — Jf. om afgørelsens virkning dom af 20.11.2008, sag C-18/08, Foselev Sud-Ouest, Sml. I, s. 8745, præmis 18.

68 — Jf. ovenfor, fodnote 9.

69 — Dom af 14.9.2006, sag C-244/05, Bund Naturschutz in Bayern m.fl., Sml. I, s. 8445, præmis 44 og 46, dommen i sagen Stadt Papenburg, nævnt ovenfor i fodnote 31, præmis 49, og dom af 20.5.2010, sag C-308/08, Kommissionen mod Spanien, Iberischer Luchs, Sml. I, s. 4281, præmis 21.

### Anvendeligheden af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3

187. Det ville være nærliggende at kræve en vurdering af omledningen af Acheloos med hensyn til, om den er forenelig med de bevaringsmålsætninger, der gælder for disse lokaliteter i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum. Ifølge denne bestemmelse skal planer eller projekter, der kan påvirke en beskyttet lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne.

188. Domstolen har imidlertid allerede fastslået, at et projekt, såfremt det inden udløbet af fristen for gennemførelsen af habitatdirektivet er blevet godkendt, eller godkendelsesproceduren blev indledt forud for den pågældende medlemsstats tiltrædelse af Den Europæiske Union, ikke er underlagt bestemmelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, om den *forudgående* vurdering af projektets indvirkninger på den omhandlede lokalitet<sup>70</sup>. Det ville nemlig ikke være hensigtsmæssigt, at procedurer, som allerede er udviklede på nationalt plan og formelt indledt før udløbet af fristen for gennemførelse af dette direktiv, yderligere tynges og forsinkes af direktivets særlige krav, og at allerede stiftede forhold påvirkes heraf<sup>71</sup>.

189. Den foreliggende sag vedrører ganske vist hverken en retskraftig godkendelse inden udløbet af fristen for gennemførelsen af habitatdirektivet eller en godkendelsesprocedure, der var indledt forud for Grækenlands tiltrædelse af Unionen. Alligevel bør den behandles på nøjagtigt denne måde – selv om de berørte lokaliteter allerede var optaget på fællesskabslisten, da lov nr. 3481/2006 blev vedtaget.

190. Procedurerne til godkendelse af den delvise omledning af Acheloos blev nemlig allerede indledt i begyndelsen af 1990'erne – altså muligvis før vedtagelsen af habitatdirektivet – og var netop ikke underkastet proceduren med den *forudgående* vurdering, indtil beslutningen om fællesskabslisten med hensyn til de pågældende lokaliteter af fællesskabsbetydning blev offentliggjort<sup>72</sup>. Hvis man alligevel havde taget denne procedure i anvendelse kort før vedtagelsen af lov nr. 3481/2006, kunne forløbet af proceduren rent faktisk være blevet tyngt og forsinket betydeligt.

191. Desuden var det i praksis vanskeligt at forudse, hvornår Kommissionen ville vedtage fællesskabslisten. I henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 2, skulle listen allerede have været fastsat i 1998, og der var blevet offentliggjort andre dellister allerede længe før den liste for det mediterrane biogeografiske område, der omfattede Grækenland<sup>73</sup>. Grækenland var derfor ikke forpligtet til at regne med, at habitatdirektivets beskyttelsesordning ville finde anvendelse, før projektet blev godkendt.

192. Derfor var der med hensyn til lokaliteter af fællesskabsbetydning ikke noget krav om vurdering af virkningerne i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

### Anvendeligheden af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2

193. Den anførte retspraksis vedrører imidlertid kun de processuelle aspekter af habitatdirektivets beskyttelsesordning. Derimod har Domstolen med hensyn til de materielle krav til beskyttelse af lokaliteter i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, gentagne gange påpeget, at de materielle krav, der er knyttet til områdebeskyttelsen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, gælder, selv om der allerede foreligger en tilladelse. Denne bestemmelse forbyder forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt som disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

70 — Dommen i sagen Lauteracher Ried, nævnt ovenfor i fodnote 35, præmis 53-62, og i sagen Stadt Papenburg, nævnt ovenfor i fodnote 31, præmis 48. Denne betragtning har jeg allerede fremført i forbindelse med diskussionen om vandrammedirektivets forudgående virkninger i overgangsperioden med hensyn til udarbejdelse af forvaltningsplaner og indsatsprogrammer, jf. ovenfor, punkt 107 ff.

71 — Lauteracher Ried-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 35, præmis 57, med henvisning til retspraksis vedrørende VVM-direktivet.

72 — Dommen i sagen Dragaggi m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 66.

73 — Således vedtog Kommissionen allerede den 28.12.2001 beslutning 2002/11/EF om vedtagelse af listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det biogeografiske område Makaronesien i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF, EFT L 5, s. 16. Indtil beslutning 2006/613 fulgte der beslutninger om fire andre biogeografiske områder.

194. Domstolen har fastslået, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, gør det muligt at opfylde hovedmålsætningen om bevaring og beskyttelse af kvaliteten af miljøet, herunder bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, som den er formuleret i første betragtning til direktivet, hvis en plan, som er godkendt i henhold til artikel 6, stk. 3, eller et sådant projekt – selv uden enhver fejl fra de kompetente nationale myndigheders side – senere viser sig at kunne forårsage sådanne forringelser eller forstyrrelser<sup>74</sup>. Derudover kan artikel 6, stk. 2, forpligte til efterfølgende at kontrollere en gældende tilladelse<sup>75</sup>; svarende hertil falder udførelsen af et projekt, der er godkendt inden udløbet af fristen for gennemførelse af habitatdirektivet ind under denne bestemmelses anvendelsesområde<sup>76</sup>.

195. Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, forpligter således medlemsstaterne til også i forbindelse med gamle projekter at træffe de nødvendige foranstaltninger for at forhindre forringelser eller forstyrrelser af bevaringsområder. De berettigede interesser hos indehaverne af tilladelserne må i nødsfald tilgodeses gennem en erstatning<sup>77</sup>.

196. Denne retspraksis strider ikke mod forbuddet mod retsreglers tilbagevirkende gyldighed. En ny retsregel gælder i princippet fra dens ikrafttræden. Den kan ganske vist ikke anvendes på retlige situationer, der er opstået og endeligt fastlagt, mens den tidligere regel var gældende, men kan godt finde anvendelse på disses fremtidige virkninger<sup>78</sup>. Derfor kan også projekter, som kan forringe eller i betydelig grad forstyrre bevaringsområder, kun tillades i det omfang, de er forenelige med beskyttelsen af lokaliteterne, selv om den pågældende godkendelsesprocedure endnu ikke var underkastet de processuelle krav i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3<sup>79</sup>.

197. Hvis Kommissionen har optaget de berørte lokaliteter af fællesskabsbetydning på fællesskabslisten før vedtagelsen af lov nr. 3481/2006, skal den øverste forvaltningsret derfor undersøge, om loven er forenelig med habitatdirektivets artikel 6, stk. 2.

#### Begrundelsen for en eventuel påvirkning af lokaliteter af fællesskabsbetydning

198. Hvis den øverste forvaltningsret når til den konklusion, at lov nr. 3481/2006 har bevirket, at naturtyper og levesteder for arterne i lokaliteterne af fællesskabsbetydning er blevet forringet, eller at arterne er blevet forstyrret i betydelig grad, rejser der sig det spørgsmål, om disse påvirkninger kan være begrundede.

199. Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, indeholder – lige som beskyttelsen af faktiske fuglebeskyttelsesområder i henhold til fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4 – ikke nogen begrundelse på grundlag af væsentlige interesser. Habitatdirektivets områdebeskyttelse bygger nemlig på den tanke, at forringelser eller betydelige forstyrrelser af beskyttede områder skal tillades (og om nødvendigt begrundes) med hjemmel i artikel 6, stk. 3 og 4. Hvis en sådan tilladelse bygger på en passende vurdering af virkningerne, er der i princippet ingen plads til anvendelse af artikel 6, stk. 2<sup>80</sup>.

200. I den foreliggende sag fandt habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, imidlertid endnu ikke anvendelse. Det ville imidlertid være urimeligt at nægte projekter, som af tidsmæssige grunde ikke er underkastet en *forudgående* vurdering i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, muligheden for at opnå dispensation som fastsat i artikel 6, stk. 4. Disse projekter ville så være underlagt større begrænsninger end senere projekter, som artikel 6, stk. 2-4, samlet finder anvendelse på<sup>81</sup>.

74 — Dom af 7.9.2004, sag C-127/02, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, Sml. I, s. 7405, præmis 37.

75 — Dom af 20.10.2005, sag C-6/04, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 9017, præmis 58.

76 — Dommen i sagen Stadt Papenburg, nævnt ovenfor i fodnote 31, præmis 49.

77 — Jf. mit forslag til afgørelse i Alto Sil-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 39, punkt 70 ff.

78 — Dom af 6.7.2010, sag C-428/08, Monsanto Technology, Sml. I, s. 6765, præmis 66, og af 16.12.2010, sag C-266/09, Stichting Natuur en Milieu, Sml. I, s. 13119, præmis 32. Jf. også om vandrammedirektivets forudgående virkninger ovenfor punkt IV-A-6.b). Derfor kan f.eks. nye retsregler om beskyttelse af patenter indskrænke rækkevidden af beskyttelsen af eksisterende patenter; jf. Monsanto Technology-dommen, præmis 69.

79 — Jf. vedrørende udnyttelse af gældende tilladelser mit forslag til afgørelse i Alto Sil-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 39, præmis 72.

80 — Jf. dommen i sagen Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, nævnt ovenfor i fodnote 74, præmis 35, og mit forslag til afgørelse i Alto Sil-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 39, præmis 108.

81 — Jf. mit forslag til afgørelse i Alto Sil-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 39, præmis 110.

201. Derfor skal forringelser eller betydelige forstyrrelser af bevaringsområder i forbindelse med *ældre projekter* også tillades i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, når de materielle betingelser i artikel 6, stk. 4, er opfyldt, dvs. bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, manglen på en alternativ løsning, samt kompensationsforanstaltninger, for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes<sup>82</sup>.

202. Kravene til en begrundelse vil blive behandlet i detaljer ved besvarelsen af det følgende spørgsmål.

c) Konklusion vedrørende det tiende spørgsmål

203. Det tiende spørgsmål skal derfor besvares med, at medlemsstaterne før offentliggørelsen af fællesskabslisten over lokaliteter af fællesskabsbetydning (LAF) skulle træffe egnede beskyttelsesforanstaltninger i henhold til habitatdirektivet for de områder, der var anført på de nationale LAF-lister, og som endte med at blive optaget på fællesskabslisten, for at kunne bevare disse lokaliteters kendetegn<sup>83</sup>. Efter offentliggørelsen skal medlemsstaterne i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, forhindre, at projekter, for hvilke godkendelsesproceduren blev indledt før offentliggørelsen, forringer naturtyperne og levestederne for arterne i lokaliteter af fællesskabsbetydning eller i betydelig grad forstyrrer nogle arter, såfremt eventuelle negative påvirkninger af områderne ikke er begrundede.

2. Det ellefte spørgsmål

204. Med det ellefte spørgsmål ønsker den øverste forvaltningsret oplyst, om de kompetente nationale myndigheder i henhold til habitatdirektivet kan udstede en tilladelse til udførelse af en plan om omledning af vand uden pålidelige og opdaterede data om fuglelivet på det pågældende bevaringsområde.

205. Ganske vist gør Magnisia amtsforvaltning heroverfor gældende, at den øverste forvaltningsret ifølge sine retsplejeregler slet ikke kan fastslå, om der mangler data vedrørende fuglelivet, hvorfor det præjudicielle spørgsmål må afvises. Denne indvending kan dog ikke tages til følge. I en præjudiciel sag er Domstolen nemlig principielt bundet til de oplysninger, den forelæggende ret har givet, og kan ikke efterprøve, om retten ifølge de nationale regler har overskredet sin kompetence<sup>84</sup>.

206. Det ellefte spørgsmål skal derfor besvares. Egentlig ville habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, være relevant herfor. Da godkendelsesproceduren imidlertid allerede har løbet over længere tid, kan denne bestemmelse ikke anvendes. I stedet gælder artikel 6, stk. 2.

a) Anvendeligheden af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum

207. Til godkendelsen af projekter og de oplysninger, der skal indhentes hertil, er det især proceduren vedrørende den *forudgående* vurdering i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, der er afgørende. En sådan vurdering bør støtte sig til den bedste videnskabelige viden om fuglelivet på det pågældende område<sup>85</sup>.

208. Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, kan ganske vist, som allerede anført<sup>86</sup>, ikke anvendes på de pågældende lokaliteter af fællesskabsbetydning, men denne bestemmelse ville alligevel kunne finde anvendelse på berørte områder, der allerede tidligere var blevet udlagt som særligt beskyttede i henhold til fuglebeskyttelsesdirektivet. Ifølge habitatdirektivets artikel 7 gælder artikel 6, stk. 2, 3 og 4, for disse områder fra datoen for direktivets iværksættelse eller fra den dato, hvor en medlemsstat har udlagt eller anerkendt det pågældende område som fuglebeskyttelsesområde.

82 — Jf. mit forslag til afgørelse i Alto Sil-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 39, præmis 111.

83 — Jf. ovenfor, punkt 185.

84 — Dommen i sagen WWF m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 46, præmis 31-33 og den deri nævnte retspraksis.

85 — Dom af 20.9.2007, sag C-304/05, Kommissionen mod Italien, Santa Caterina, Sml. I, s. 7495, præmis 59.

86 — Jf. ovenfor, punkt 188 ff.

209. Efter udløbet af gennemførelsesfristen i 1994 kunne habitatdirektivet anvendes. Artikel 6, stk. 3, første punktum, fandt derfor tidligst anvendelse fra dette tidspunkt og senest fra en efterfølgende udpegning af det pågældende særligt beskyttede område (SBO).

210. Proceduren til godkendelse af den delvise omladning af Acheloos startede imidlertid allerede før 1994, idet de første godkendelser blev givet i 1992. Den øverste forvaltningsret har ganske vist annulleret disse godkendelser lige som de senere, men der er meget, der taler for at antage, at godkendelsen af projektet var genstand for en kontinuerlig procedure, som fortsatte lige indtil de i dag omtvistede bestemmelser i lov nr. 3481/2006<sup>87</sup>.

211. Det må således lægges til grund, at godkendelsesproceduren blev indledt, før habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, begyndte at kunne anvendes. Den ovenfor anførte retspraksis vedrørende godkendelsesprocedurer, der indledtes, før indførelse af store ændringer i procedurereglerne<sup>88</sup>, udelukker derfor en forpligtelse til at vurdere konsekvenserne i henhold til denne bestemmelse.

b) Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 4

212. Derimod kan habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, anvendes<sup>89</sup>.

213. Forpligtelsen til at anvende denne regel er endnu tydeligere i forbindelse med fuglebeskyttelsesområder end ved bevaringsområder på grundlag af habitatdirektivet, de såkaldte lokaliteter af fællesskabsbetydning. Siden udløbet af gennemførelsesfristen for fuglebeskyttelsesdirektivet den 6. april 1981 skulle der nemlig udlægges fuglebeskyttelsesområder i Grækenland<sup>90</sup>. Selv om en påbudt udlægning ikke blev foretaget, var de pågældende områder allerede fra dette tidspunkt underlagt beskyttelsen i artikel 4, stk. 4, første punktum<sup>91</sup>.

214. I hovedsagen skal det derfor undersøges, om det godkendte projekt forringer levesteder for fuglearter, af hensyn til hvilke SBO'et blev udlagt, eller forstyrrer disse arter på en måde, der kan få betydelige konsekvenser for direktivets målsætninger<sup>92</sup>.

215. Hvis sådanne forringelser konstateres, skal det også undersøges, om de er begrundet ud fra de materielretlige kriterier i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4. Som allerede anført forudsætter en begrundelse først og fremmest en afvejning, en undersøgelse af alternative løsninger samt kompensationsforanstaltninger<sup>93</sup>.

216. En formel vurdering af konsekvenserne i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, er ganske vist ikke nødvendig, men medlemsstaternes frihed til at afgøre, om et projekt er begrundet, er ikke ubegrænset<sup>94</sup>.

217. Domstolen har nemlig fastslået, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, kun kan finde anvendelse, efter at en plan eller et projekts indvirkninger er blevet analyseret i henhold til dette direktivs artikel 6, stk. 3. Kendskab til disse påvirkninger af bevaringsmålsætningen for den pågældende lokalitet er en nødvendig forudsætning for, at artikel 6, stk. 4, kan finde anvendelse. I mangel heraf kan man ikke

87 — Jf. ovenfor, punkt 169.

88 — Jf. ovenfor, punkt 188 ff.

89 — Jf. ovenfor, punkt 193 ff.

90 — Dom af 25.10.2007, sag C-334/04, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 9215, præmis 32.

91 — Jf. dom af 7.12.2000, sag C-374/98, Kommissionen mod Frankrig, Basses Corbières, Sml. I, s. 10799, præmis 47 og 57, af 20.9.2007, sag C-388/05, Kommissionen mod Italien, Valloni e steppe pedegarganiche, Sml. I, s. 7555, præmis 18, og af 18.12.2007, sag C-186/06, Kommissionen mod Spanien, kanalen Segarra-Garrigues, Sml. I, s. 12093, præmis 26.

92 — Jf. om en sådan undersøgelse Santa Caterina-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 85, præmis 91 ff., samt mit forslag til afgørelse i denne sag af 19.4.2007, punkt 61 ff.

93 — Jf. ovenfor, punkt 199 ff.

94 — Jf. mit forslag til afgørelse i Alto Sil-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 39, præmis 112.

vurdere forudsætningerne for at anvende denne undtagelsesbestemmelse. Undersøgelsen af eventuelle bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser og spørgsmålet om mindre skadelige alternative løsninger kræver nemlig en afvejning i forhold til den overvejede plans eller det overvejede projekts påvirkning af lokaliteten. Endvidere skal påvirkningerne af lokaliteten identificeres præcist, for at eventuelle kompensationsforanstaltninger kan fastlægges<sup>95</sup>.

218. Også i forbindelse med afgørelsen af, om virkningerne er begrundede i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, skal det derfor efterprøves, om alle relevante forhold i den pågældende sag er blevet undersøgt omhyggeligt og upartisk, og det skal sikres, at disse oplysninger taler til støtte for de heraf dragne konklusioner<sup>96</sup>. Også i denne sammenhæng er medlemsstaterne derfor nødt til at gennemføre en passende vurdering af de virkninger, der skal begrundes, for at kunne foretage den fornødne afvejning, undersøge alternative løsninger og træffe kompensationsforanstaltninger<sup>97</sup>.

219. Virkningerne kan kun vurderes på passende måde på grundlag af pålidelige og opdaterede data om fuglelivet i de berørte områder. I modsat fald ville rent hypotetiske skadevirkninger påvirke afvejningen, undersøgelsen af alternative løsninger og fastsættelsen af kompensationsforanstaltninger. Man ville ikke have sikret sig, at det var de faktiske skadevirkninger, der var taget hensyn til.

### c) Konklusion vedrørende det ellefte spørgsmål

220. Det ellefte spørgsmål skal derfor besvares med, at de kompetente nationale myndigheder i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, kun kan give tilladelse til gennemførelse af en plan om omlodning af vand, som forringer levestederne for fuglearter, for hvilke SBO'et er blevet udlagt, eller forstyrrer disse arter på en måde, der kan have betydelige konsekvenser for direktivets målsætninger, såfremt dette projekt er begrundet ud fra pålidelige og opdaterede data om fuglelivet i de pågældende SBO'er.

### 3. Det tolvte spørgsmål om bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser

221. Med det tolvte spørgsmål ønsker den øverste forvaltningsret oplyst, om de begrundelser for et projekt vedrørende omlodning af vand, der i første række hænger sammen med kunstvanding og i anden række med drikkevandsforsyning, kan begrunde skadevirkninger i et beskyttet område.

222. Det tolvte spørgsmål drejer sig om den første af betingelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, nemlig bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art. Som allerede fastslået i forbindelse med vandrammedirektivet, kan sådanne begrundelser i princippet være kunstvanding og drikkevandsforsyning<sup>98</sup>.

223. Hvis det pågældende område imidlertid omfatter en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan der i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, andet afsnit, alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.

224. Tre af de i den præjudicielle anmodning anførte lokaliteter af fællesskabsbetydning omfatter prioriterede arter eller naturtyper: »Delta Acheloou, Limnothalassa, Mesologgiou-Aitolikou, Ekvoles Evinou, Nisoi Echinades, Nisos Petalas« (GR2310001), »Limnes Trichonida kai Lysimachia« (GR2310009) og »Aspropotamos« (GR1440001)<sup>99</sup>.

95 — Santa Caterina-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 85, præmis 83.

96 — Jf. vedrørende Kommissionens kontrol af skønsfriheden dom af 18.7.2007, sag C-326/05 P, Industrias Químicas del Vallés mod Kommissionen, Sml. I, s. 6557, præmis 77, og af 6.11.2008, sag C-405/07 P, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 8301, præmis 55, samt den i hver af dem nævnte retspraksis.

97 — Jf. mit forslag til afgørelse i Alto Sil-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 39, punkt 112.

98 — Jf. ovenfor, punkt 83 ff.

99 — I beslutning 2006/613 er sådanne områder markeret med en stjerne i spalte C.

225. Da Kommissionen i den foreliggende sag ikke har afgivet nogen udtalelse, er rækken af mulige interesser, der kan begrunde projektet ifølge ordlyden i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, andet afsnit, stærkt begrænset. Kunstvanding ville i så fald ikke være en interesse, der kunne begrunde projektet, da den ikke ville være nødvendig af hensyn til hverken menneskers sundhed, den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet. Drikkevandsforsyning ville derimod kunne komme på tale i forbindelse med menneskers sundhed.

226. Det ville imidlertid være urimeligt at anvende disse strengere krav til begrundelsen for skadevirkninger, hvis de prioriterede elementer i de enkelte områder ikke har lidt nogen skade. Da Kommissionen har fremsat denne opfattelse offentligt<sup>100</sup>, bliver dens stillingtagen dermed overflødig, før andre interesser gøres gældende. Om prioriterede elementer i de berørte områder lider skade, og der derfor skal stilles strengere krav til en mulig begrundelse, tilkommer det den øverste forvaltningsret at fastslå.

227. I øvrigt er begrundelserne for et projekt kun bindende og tungtvejende, når der må tillægges dem en større vægt end den negative indvirkning på de af habitatdirektivet beskyttede områder<sup>101</sup>.

228. Det tolvte spørgsmål skal derfor besvares med, at både kunstvanding og drikkevandsforsyning som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, er bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser for et projekt om omlodning af vand, såfremt disse begrundelser vejer tungere end dette projekts negative indvirkning på de af direktivet beskyttede områder. Sker der skade på prioriterede naturtyper eller arter, er det dog kun drikkevandsforsyning, der kommer i betragtning som begrundelse, medmindre Kommissionen afgiver udtalelse.

#### 4. Det trettende spørgsmål om foranstaltninger til sikring af sammenhængen i Natura 2000

229. Med det trettende spørgsmål ønsker den øverste forvaltningsret oplyst, om der med henblik på fastsættelsen af kravene til de kompenserende foranstaltninger skal tages hensyn til omfanget af denne omlodning og størrelsen af de hermed forbundne arbejder.

230. Dette spørgsmål vedrører den tredje betingelse for en begrundelse for skadevirkninger i bevaringsområder i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, nemlig de nødvendige kompenserende foranstaltninger, der sikrer beskyttelsen af den globale sammenhæng i Natura 2000 – trods skadevirkningen i området. I den forbindelse er der i modsætning til formuleringen anvendt i det trettende og fjortende spørgsmål ikke tale om sammenhængen i enkelte områder, men om sammenhængen i netværket af bevaringsområder.

231. Natura 2000 er i henhold til habitatdirektivets artikel 3, stk. 1, et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder. Dette net består af lokaliteter, der omfatter de naturtyper, der er nævnt i bilag I, og levesteder for de arter, der er nævnt i bilag II, samt SBO'erne for fuglene i fugledirektivets bilag I samt for regelmæssigt forekommende trækfugle. Natura 2000 skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde<sup>102</sup>.

232. De nødvendige foranstaltninger kan kun identificeres i sammenhæng med skadevirkningen i det pågældende område. De kompetente myndigheder skal fastslå, hvilket bidrag til Natura 2000 fra det påvirkede område der fortabes som følge af projektet, og hvorledes der skal kompenseres for dette tab, således at netværkets sammenhæng i sidste ende forbliver sikret<sup>103</sup>.

100 — Jf. Kommissionens vejledning »Forvaltning af Natura 2000-områder – Habitatdirektivets artikel 6 – 92/43/EØF«, Luxembourg, 2000, s. 54.

101 — Jf. Santa Caterina-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 85.

102 — Jf. mit forslag til afgørelse af 27.10.2005, sag C-209/04, Kommissionen mod Østrig, Lauteracher Ried, Sml. I, s. 2755, punkt 83.

103 — Jf. mit forslag til afgørelse i Lauteracher Ried-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 102, punkt 84.



233. Således har Domstolen allerede fastslået, at påvirkningerne af lokaliteten skal identificeres præcist, for at eventuelle kompensationsforanstaltninger kan fastlægges<sup>104</sup>. I forbindelse med kompensationsforanstaltningerne skal omfanget af omledningen af Acheloos og størrelsen af de hermed forbundne arbejder derfor tages i betragtning, for så vidt som de påvirker beskyttede områder.

234. Det trettende spørgsmål skal derfor besvares med, at der med henblik på fastsættelsen af kravene til de kompenserende foranstaltninger, der er nødvendige i henhold habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, for at sikre beskyttelsen af den globale sammenhæng i Natura 2000, skal tages hensyn til omfanget af omledningen af en flod og størrelsen af de hermed forbundne arbejder, for så vidt de påvirker beskyttede områder i Natura 2000.

#### 5. Det fjortende spørgsmål om transformation af et naturligt flod-økosystem

235. Med det fjortende spørgsmål ønsker den øverste forvaltningsret oplyst, om habitatdirektivet, når det fortolkes i lyset af princippet om bæredygtig udvikling, som nedfældet i artikel 6 EF (nu artikel 11 TEUF), tillader, at et naturligt flod-økosystem forvandles til et menneskeskabt flod-og-sø-økosystem.

236. Der er stor sandsynlighed for, at en transformation af et naturligt flod-økosystem til et menneskeskabt flod-og-sø-økosystem, dvs. til en række opdæmmede søer, ville forringe beskyttede levesteder som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2. Dette måtte så undersøges i detaljer ud fra de enkelte bevaringsmålsætninger.

237. En eventuel forringelse betyder dog ikke, at det omhandlede omledningsprojekt under alle omstændigheder ville være ulovligt. Det kunne nemlig være begrundet efter kriterierne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4.

238. Ved begrundelsen, dvs. ved bedømmelsen af hensynet til samfundsinteresser, skadevirkninger og alternative løsninger, skal princippet om bæredygtighed tages i betragtning. Hvis projektet ikke eller kun betinget kan gennemføre sine mål på bæredygtig vis, mindsker dette den vægt, disse mål har ved afvejningen. På nøjagtig samme måde skal skadevirkninger, der kun er forbigående, tillægges mindre vægt end varige skadevirkninger.

239. Det fjortende spørgsmål skal derfor besvares med, at en plan for omledning af vand inden for et Natura-2000-område, der ville forvandle et naturligt flod-økosystem til et menneskeskabt flod-og-sø-økosystem, kan godkendes, såfremt betingelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, er opfyldt.

#### V – Forslag til afgørelse

240. Jeg foreslår Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål således:

- »1) Artikel 13, stk. 6, og artikel 11, stk. 7, i direktiv 2000/60/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger fastsætter ganske vist ikke nogen gennemførelsesfrist for direktivets artikel 4, men blot en sidste frist for fastlæggelse af forvaltningsplaner eller indsatsprogrammer. Før udløbet af denne frist forpligter direktivet dog ikke til at anvende artikel 4.
- 2) En national ordning, der er udstedt inden for den ovennævnte frist til fastlæggelse af forvaltningsplaner eller indsatsprogrammer, med hvilken det tillades at omlede vand fra et konkret vandløbsopland til et andet vandløbsopland, påvirker målsætningerne i direktiv 2000/60

104 — Santa Caterina-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 85.

i alvorlig grad, hvis omledningen medfører en vandtilstand, der varigt og ikke kun i ringe omfang er uforenelig med direktivets artikel 4. Dog er en begrundelse også mulig inden for rammerne af en forudgående virkning af artikel 4, hvis der foreligger tungtvejende samfundsinteresser; forvaltningsplaner kan ganske vist undlades, men det nationale regelsæt skal være vedtaget på grundlag af et tilstrækkeligt datamateriale.

- 3) Det er uforeneligt med artikel 14 i direktiv 2000/60 at fastlægge forvaltningsplaner uden at gennemføre den foreskrevne deltagelse af offentligheden.
- 4) En rapport om de miljømæssige konsekvenser, som er blevet forelagt det nationale parlament til godkendelse efter en judiciel annullation af den retsakt, hvormed den allerede var godkendt, opfylder kravene i artikel 1, stk. 5, i direktiv 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet, hvis for det første rapporten stillede de oplysninger, der under proceduren er nødvendige i henhold til direktivet – dvs. tilstrækkeligt aktuelle og fuldstændige – til rådighed for lovgiver, og for det andet lovgiver var i stand til på dette grundlag at behandle og drøfte de miljømæssige konsekvenser af projektet på en rimelig måde.
- 5) Forvaltningsplaner som omhandlet i artikel 13 i direktiv 2000/60 skal i princippet underkastes en miljøvurdering i henhold til direktiv 2001/42/EF om vurdering af bestemte planers og programmets indvirkning på miljøet.
- 6) Hverken retsakter, der vedrørte godkendelsen af et konkret projekt om omledning af en flod og blev annulleret med tilbagevirkende gyldighed ved judicielle afgørelser, eller indledningen af den hertil svarende godkendelsesprocedure kan i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2001/42 anses for formelle forberedende retsakter til forvaltningsplaner for vandområdedistrikter i henhold til direktiv 2000/60. De kan dog anses for forberedende retsakter til en vurderingspligtig plan om omledning af en flod, hvis godkendelsesproceduren er forløbet kontinuerligt uden afbrydelse.
- 7) I henhold til artikel 11, stk. 2, i direktiv 2001/42 er det i et tilfælde, hvor en plan henhører under anvendelsesområdet for både dette direktiv og for direktiv 2000/60 og direktiv 85/337, der begge ligeledes kræver en vurdering af den miljømæssige virkning af projektet, ikke nødvendigt at foretage nogen selvstændig strategisk miljøvurdering, når de undersøgelser, der er foretaget på grundlag af direktiv 2000/60 og direktiv 85/337, opfylder kravene i direktiv 2001/42 i materiel henseende og med hensyn til den gennemførte procedure.
- 8) Før offentliggørelsen af fællesskabslisten over lokaliteter af fællesskabsbetydning (LAF) skulle medlemsstaterne træffe egnede beskyttelsesforanstaltninger for de områder, der var anført på de nationale LAF-lister, og som endte med at blive optaget på fællesskabslisten, i overensstemmelse med direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, for at kunne bevare disse lokaliteters kendetegn. Efter offentliggørelsen skal medlemsstaterne i henhold til artikel 6, stk. 2, i direktiv 92/43 forhindre, at projekter, ved hvilke godkendelsesproceduren blev indledt før offentliggørelsen, forringer naturtyperne og levestederne for arterne i lokaliteter af fællesskabsbetydning eller i betydelig grad forstyrrer nogle arter, såfremt eventuelle negative påvirkninger af områderne ikke er begrundede.
- 9) De kompetente nationale myndigheder kan i henhold til artikel 6, stk. 2, i direktiv 92/43 kun give tilladelse til gennemførelse af en plan om omledning af vand, som forringer levesteder for fuglearter, for hvilke der er udlagt et særligt bevaringsområde, eller forstyrrer disse arter på en måde, der kan have betydelige konsekvenser for direktivets målsætninger, såfremt dette projekt er begrundet ud fra pålidelige og opdaterede data om fuglelivet i det pågældende bevaringsområde.

- 10) Både kunstvanding og drikkevandsforsyning som omhandlet i artikel 6, stk. 4, i direktiv 92/43 er bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser for et projekt om omledning af vand, såfremt disse begrundelser vejer tungere end dette projekts negative indvirkning på de af direktivet beskyttede områder. Sker der skade på prioriterede naturtyper eller arter, er det dog kun drikkevandsforsyning, der kommer i betragtning som begrundelse, medmindre Kommissionen afgiver udtalelse.
- 11) Med henblik på fastsættelsen af kravene til de kompenserende foranstaltninger, der er nødvendige i henhold artikel 6, stk. 4, i direktiv 92/43, for at sikre beskyttelsen af den globale sammenhæng i Natura 2000, skal der tages hensyn til omfanget af omledningen af en flod og størrelsen af de hermed forbundne arbejder, for så vidt som de påvirker beskyttede områder i Natura 2000.
- 12) En plan for omledning af vand inden for et Natura-2000-område, der ville forvandle et naturligt flod-økosystem til et menneskeskabt flod-og-sø-økosystem, kan godkendes, såfremt betingelserne i artikel 6, stk. 4, i direktiv 92/43 er opfyldt.«