



# Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN  
JULIANE KOKOTT  
vom 13. Oktober 2011<sup>1</sup>

**Rechtssache C-43/10**

**Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias u. a.**

(Vorabentscheidungsersuchen des Symvoulío tis Epikrateias [Griechenland])

„Schutz der Umwelt — Richtlinie 2000/60/EG — Wasserpolitik der Union — Umleitung eines Flusses — Frist für die Erstellung der Bewirtschaftungspläne der Flussgebietseinheiten — Vorwirkungen — Öffentlichkeitsbeteiligung — Richtlinie 2001/42/EG — Umweltprüfung von Plänen und Programmen — Zeitliche Anwendbarkeit — Richtlinie 85/337/EWG — Umweltverträglichkeitsprüfung — Verwendbarkeit älterer Studien — Richtlinie 92/43/EWG — Schutz der wildlebenden Tiere und Pflanzen — Schutz der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung — Richtlinie 79/409/EWG — Vogelschutz — Schutz der besonderen Schutzgebiete — Verträglichkeitsprüfung — Verschlechterungsverbot — Rechtfertigung von Beeinträchtigungen“

## Inhaltsverzeichnis

I – Einleitung .....	3
II – Rechtlicher Rahmen .....	4
A – Unionsrecht .....	4
1. Die Wasserrahmenrichtlinie .....	4
2. Die UVP-Richtlinie .....	7
3. Die SUP-Richtlinie .....	8
4. Die Vogelschutzrichtlinie .....	10
5. Die Habitatrichtlinie .....	10
B – Griechisches Recht .....	11
III – Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen .....	12

<sup>1</sup> – Originalsprache: Deutsch.

IV – Rechtliche Würdigung .....	16
A – Zur Wasserrahmenrichtlinie .....	16
1. Zur ersten Frage – der Zeitpunkt der Anwendung von Art. 4 der Wasserrahmenrichtlinie .	16
2. Zur ersten Teilfrage der dritten Frage – die Zulässigkeit der Umleitung von Wasser in andere Flussgebietseinheiten .....	18
a) Zu den Erhaltungs- und Sanierungspflichten nach Art. 4 der Wasserrahmenrichtlinie ..	18
b) Zur Anwendung von Art. 4 der Wasserrahmenrichtlinie auf Projekte.....	19
c) Zum guten Gewässerzustand .....	19
d) Zur Abweichung von Umweltzielen .....	20
3. Zur zweiten Frage – zur Notwendigkeit von Bewirtschaftungsplänen für Flussgebietseinheiten .....	20
4. Zur zweiten Teilfrage der dritten Frage – die zulässigen Ziele einer Umleitung .....	21
5. Zur dritten Teilfrage der dritten Frage – Alternativenprüfung .....	23
6. Zur vierten Frage – Vorwirkungen der Wasserrahmenrichtlinie.....	24
a) Zur Rechtsprechung über die Vorwirkungen von Richtlinien .....	24
b) Zum Vertrauensschutz und der Rechtssicherheit .....	24
c) Zum Ausgangsfall .....	26
7. Zur fünften Fragen – Öffentlichkeitsbeteiligung .....	28
B – Zur UVP-Richtlinie .....	29
C – Zur SUP-Richtlinie.....	31
1. Zur siebten Frage – der sachliche Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie .....	31
a) Zum Begriff „Pläne und Programme“ .....	32
b) Zur Prüfungspflicht von Bewirtschaftungsplänen .....	32
2. Zur achten Frage – die zeitliche Anwendbarkeit der SUP-Richtlinie.....	33
a) Zur Vorbereitung der Bewirtschaftungspläne .....	33
b) Zur Vorbereitung eines Plans zur Umleitung des Acheloos .....	34
c) Ergebnis zur achten Frage.....	35
3. Zur neunten Frage – Umfang der Umweltprüfung .....	35
D – Naturschutz .....	36
1. Zum Schutz von Vorschlagsgebieten bei Erlass des Gesetzes 3481/2006 .....	37

a) Zum vorläufigen Gebietsschutz von Vorschlagsgebieten .....	37
b) Zum Schutz der Gebiete nach Aufnahme in die Gemeinschaftsliste .....	37
c) Ergebnis zur zehnten Frage .....	40
2. Zur elften Frage .....	40
a) Zur Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie .....	40
b) Zu Art. 6 Abs. 2 und 4 der Habitatrichtlinie .....	41
c) Ergebnis zur elften Frage .....	42
3. Zur zwölften Frage – zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses .....	42
4. Zur dreizehnten Frage – Maßnahmen zur Sicherung der Kohärenz von Natura 2000 .....	44
5. Zur vierzehnten Frage – Umwandlung eines natürlichen Flussökosystems .....	44
V – Ergebnis .....	45

## I – Einleitung

1. Seit über 20 Jahren arbeiten griechische Stellen darauf hin, den westgriechischen Fluss Acheloos teilweise in den ostgriechischen Fluss Pineos umzuleiten und seinen Oberlauf zur Energieerzeugung zu nutzen. Der Symvoulío tis Epikrateias (im Folgenden: Staatsrat) hat allerdings die entsprechenden Genehmigungsentscheidungen wiederholt aufgehoben. Im Ausgangsverfahren geht es um die Gültigkeit eines Gesetzes aus dem Jahr 2006, welches das Vorhaben erneut genehmigt.

2. Der Schwerpunkt des sehr umfangreichen und komplexen Vorabentscheidungsersuchens liegt bei der Frage, ob bzw. inwieweit dieses Gesetz an der Wasserrahmenrichtlinie<sup>2</sup> zu messen ist, obwohl für die einschlägigen Verpflichtungen dieser Richtlinie bei Erlass des Gesetzes noch eine Übergangsfrist lief. Daneben ist zu klären, inwieweit es mit der UVP-Richtlinie<sup>3</sup> vereinbar ist, im Gesetzgebungsverfahren auf eine in einem früheren Verwaltungsverfahren durchgeführte Umweltverträglichkeitsprüfung zu verweisen. Weiterhin wird gefragt, ob die Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme<sup>4</sup> (im Folgenden: SUP-Richtlinie,

2 — Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327, S. 1) in der Fassung der Entscheidung Nr. 2455/2001/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2001 zur Festlegung der Liste prioritärer Stoffe im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 331, S. 1).

3 — Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175, S. 40) in der Fassung der Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme (ABl. L 156, S. 17).

4 — Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 (ABl. L 197, S. 30).

SUP steht für strategische Umweltprüfung) anzuwenden war und ob gegebenenfalls zusätzlich zu der genannten Umweltverträglichkeitsprüfung eine Prüfung nach der SUP-Richtlinie notwendig war. Und schließlich gilt es, einige Fragen zum Schutz von betroffenen Natura-2000-Gebieten nach der Habitatrichtlinie<sup>5</sup> zu untersuchen.

## II – Rechtlicher Rahmen

### A – Unionsrecht

#### 1. Die Wasserrahmenrichtlinie

3. Die wesentlichen Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie und etwaige Ausnahmen sind in Art. 4 niedergelegt:

„(1) In Bezug auf die Umsetzung der in den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete festgelegten Maßnahmenprogramme gilt Folgendes:

a) bei Oberflächengewässern:

- i) die Mitgliedstaaten führen, vorbehaltlich der Anwendung der Absätze 6 und 7 und unbeschadet des Absatzes 8, die notwendigen Maßnahmen durch, um eine Verschlechterung des Zustands aller Oberflächenwasserkörper zu verhindern;
- ii) die Mitgliedstaaten schützen, verbessern und sanieren alle Oberflächenwasserkörper, vorbehaltlich der Anwendung der Ziffer iii betreffend künstliche und erheblich veränderte Wasserkörper, mit dem Ziel, spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie gemäß den Bestimmungen des Anhangs V, vorbehaltlich etwaiger Verlängerungen gemäß Absatz 4 sowie der Anwendung der Absätze 5, 6 und 7 und unbeschadet des Absatzes 8 einen guten Zustand der Oberflächengewässer zu erreichen;
- iii) die Mitgliedstaaten schützen und verbessern alle künstlichen und erheblich veränderten Wasserkörper mit dem Ziel, spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie gemäß den Bestimmungen des Anhang V, vorbehaltlich etwaiger Verlängerungen gemäß Absatz 4 sowie der Anwendung der Absätze 5, 6 und 7 und unbeschadet des Absatzes 8 ein gutes ökologisches Potenzial und einen guten chemischen Zustand der Oberflächengewässer zu erreichen;
- iv) ...; unbeschadet der in Artikel 1 genannten einschlägigen internationalen Übereinkommen im Hinblick auf die betroffenen Vertragsparteien;

b) bei Grundwasser:

...

(3) Die Mitgliedstaaten können einen Oberflächenwasserkörper als künstlich oder erheblich verändert einstufen, wenn

<sup>5</sup> — Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206, S. 7) in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. September 2003 zur Anpassung der Bestimmungen über die Ausschüsse zur Unterstützung der Kommission bei der Ausübung von deren Durchführungsbefugnissen, die in Rechtsakten vorgesehen sind, für die das Verfahren des Artikels 251 des EG-Vertrags gilt, an den Beschluss 1999/468/EG des Rates (ABl. L 284, S. 1).

- a) die zum Erreichen eines guten ökologischen Zustands erforderlichen Änderungen der hydromorphologischen Merkmale dieses Körpers signifikante negative Auswirkungen hätten auf:
- i) die Umwelt im weiteren Sinne,
  - ii) die Schifffahrt, einschließlich Hafenanlagen, oder die Freizeitnutzung,
  - iii) die Tätigkeiten, zu deren Zweck das Wasser gespeichert wird, wie Trinkwasserversorgung, Stromerzeugung oder Bewässerung,
  - iv) die Wasserregulierung, den Schutz vor Überflutungen, die Landentwässerung, oder
  - v) andere ebenso wichtige nachhaltige Entwicklungstätigkeiten des Menschen,
- b) die nutzbringenden Ziele, denen die künstlichen oder veränderten Merkmale des Wasserkörpers dienen, aus Gründen der technischen Durchführbarkeit oder aufgrund unverhältnismäßiger Kosten nicht in sinnvoller Weise durch andere Mittel erreicht werden können, die eine wesentlich bessere Umweltoption darstellen.

Diese Einstufung und deren Gründe sind in dem gemäß Artikel 13 erforderlichen Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet im Einzelnen darzulegen und alle sechs Jahre zu überprüfen.

(4) ...

(5) Die Mitgliedstaaten können sich für bestimmte Wasserkörper die Verwirklichung weniger strenger Umweltziele als in Absatz 1 gefordert vornehmen, wenn sie durch menschliche Tätigkeiten, wie gemäß Artikel 5 Absatz 1 festgelegt, so beeinträchtigt sind oder ihre natürlichen Gegebenheiten so beschaffen sind, dass das Erreichen dieser Ziele in der Praxis nicht möglich oder unverhältnismäßig teuer wäre, und die folgenden Bedingungen alle erfüllt sind:

- a) Die ökologischen und sozioökonomischen Erfordernisse, denen solche menschlichen Tätigkeiten dienen, können nicht durch andere Mittel erreicht werden, die eine wesentlich bessere und nicht mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbundene Umweltoption darstellen.
- b) Die Mitgliedstaaten tragen Sorge dafür, dass
  - im Hinblick auf Oberflächengewässer unter Berücksichtigung der Auswirkungen, die infolge der Art der menschlichen Tätigkeiten oder der Verschmutzung nach vernünftigem Ermessen nicht hätten vermieden werden können, der bestmögliche ökologische und chemische Zustand erreicht wird;
  - ...
- c) Es erfolgt keine weitere Verschlechterung des Zustands des betreffenden Wasserkörpers.
- d) Die weniger strengen Umweltziele und die Gründe hierfür werden in dem in Artikel 13 genannten Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet im Einzelnen dargelegt, und diese Ziele werden alle sechs Jahre überprüft.

(6) ...

(7) Die Mitgliedstaaten verstoßen nicht gegen diese Richtlinie, wenn:

- das Nichterreichen eines guten Grundwasserzustandes, eines guten ökologischen Zustands oder gegebenenfalls eines guten ökologischen Potenzials oder das Nichtverhindern einer Verschlechterung des Zustands eines Oberflächen oder Grundwasserkörpers die Folge von neuen Änderungen der physischen Eigenschaften eines Oberflächenwasserkörpers oder von Änderungen des Pegels von Grundwasserkörpern ist, oder
- das Nichtverhindern einer Verschlechterung von einem sehr guten zu einem guten Zustand eines Oberflächenwasserkörpers die Folge einer neuen nachhaltigen Entwicklungstätigkeit des Menschen ist

und die folgenden Bedingungen alle erfüllt sind:

- a) Es werden alle praktikablen Vorkehrungen getroffen, um die negativen Auswirkungen auf den Zustand des Wasserkörpers zu mindern;
- b) die Gründe für die Änderungen werden in dem in Artikel 13 genannten Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet im Einzelnen dargelegt, und die Ziele werden alle sechs Jahre überprüft;
- c) die Gründe für die Änderungen sind von übergeordnetem öffentlichem Interesse und/oder der Nutzen, den die Verwirklichung der in Absatz 1 genannten Ziele für die Umwelt und die Gesellschaft hat, wird übertroffen durch den Nutzen der neuen Änderungen für die menschliche Gesundheit, die Erhaltung der Sicherheit der Menschen oder die nachhaltige Entwicklung; und
- d) die nutzbringenden Ziele, denen diese Änderungen des Wasserkörpers dienen sollen, können aus Gründen der technischen Durchführbarkeit oder aufgrund unverhältnismäßiger Kosten nicht durch andere Mittel, die eine wesentlich bessere Umweltoption darstellen, erreicht werden.

(8) Ein Mitgliedstaat, der die Absätze 3, 4, 5, 6 und 7 zur Anwendung bringt, trägt dafür Sorge, dass dies die Verwirklichung der Ziele dieser Richtlinie in anderen Wasserkörpern innerhalb derselben Flussgebietseinheit nicht dauerhaft ausschließt oder gefährdet und mit den sonstigen gemeinschaftlichen Umweltschutzvorschriften vereinbar ist.

(9) Es müssen Schritte unternommen werden, um sicherzustellen, dass die Anwendung der neuen Bestimmungen, einschließlich der Anwendung der Absätze 3, 4, 5, 6 und 7, zumindest das gleiche Schutzniveau wie die bestehenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften gewährleistet.“

4. Nach Art. 5 der Wasserrahmenrichtlinie mussten die Mitgliedstaaten bis zum 22. Dezember 2004 eine Analyse bestimmter Merkmale jeder Flussgebietseinheit erstellen. Bis zum 22. Dezember 2006 sollten die Mitgliedstaaten nach Art. 8 der Wasserrahmenrichtlinie Programme für die Überwachung der Gewässer aufstellen. Über beide Maßnahmen müssen sie gemäß Art. 15 Abs. 2 jeweils binnen drei Monaten der Kommission berichten.

5. Art. 11 regelt die Maßnahmenprogramme, die die Mitgliedstaaten für die Flussgebietseinheiten festlegen müssen. Die Frist für ihre Erstellung ist in Abs. 7 niedergelegt:

„Die Maßnahmenprogramme müssen spätestens neun Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie aufgestellt sein; alle Maßnahmen müssen spätestens zwölf Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie in die Praxis umgesetzt sein.“

6. Art. 13 der Wasserrahmenrichtlinie regelt die Erstellung von Bewirtschaftungsplänen für die Flussgebietseinheiten. Abs. 1 verpflichtet zur Erstellung und Abs. 6 enthält die Frist für ihre Veröffentlichung:

„(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass für jede Flussgebietseinheit, die vollständig in ihrem Hoheitsgebiet liegt, ein Bewirtschaftungsplan für die Einzugsgebiete erstellt wird.

...

(6) Die Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete werden spätestens neun Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie veröffentlicht.“

7. Art. 14 der Wasserrahmenrichtlinie enthält Regeln über die Öffentlichkeitsbeteiligung:

„(1) Die Mitgliedstaaten fördern die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung dieser Richtlinie, insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete. Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass sie für jede Flussgebietseinheit folgendes veröffentlichen und der Öffentlichkeit, einschließlich den Nutzern, zugänglich machen, damit diese Stellung nehmen kann:

- a) einen Zeitplan und ein Arbeitsprogramm für die Aufstellung des Plans, einschließlich einer Erklärung über die zu treffenden Anhörungsmaßnahmen, und zwar spätestens drei Jahre vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Plan bezieht;
- b) einen vorläufigen Überblick über die für das Einzugsgebiet festgestellten wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen, und zwar spätestens zwei Jahre vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Plan bezieht;
- c) Entwürfe des Bewirtschaftungsplans für die Einzugsgebiete, und zwar spätestens ein Jahr vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Bewirtschaftungsplan bezieht.

Auf Antrag wird auch Zugang zu Hintergrunddokumenten und -informationen gewährt, die bei der Erstellung des Bewirtschaftungsplanentwurfs herangezogen wurden.

(2) Um eine aktive Einbeziehung und Anhörung zu ermöglichen, räumen die Mitgliedstaaten für schriftliche Bemerkungen zu diesen Unterlagen eine Frist von mindestens sechs Monaten ein.“

8. Die Frist für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie endete nach Art. 24 am 22. Dezember 2003.

## 2. Die UVP-Richtlinie

9. Art. 2 Abs. 1 legt das Ziel der UVP-Richtlinie fest:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit vor Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen unter anderem aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Genehmigungspflicht unterworfen und einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden. Diese Projekte sind in Art. 4 definiert.“

10. Art. 1 Abs. 5 der UVP-Richtlinie enthält jedoch eine Ausnahme für Gesetzgebungsakte:

„Diese Richtlinie gilt nicht für Projekte, die im einzelnen durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigt werden, da die mit dieser Richtlinie verfolgten Ziele einschließlich des Ziels der Bereitstellung von Informationen im Wege des Gesetzgebungsverfahrens erreicht werden.“

11. Art. 5 der UVP-Richtlinie regelt, welche Angaben im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu machen sind:

„(1) Bei Projekten, die nach Art. 4 einer Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß den Art. 5 bis 10 unterzogen werden müssen, ergreifen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass der Projektträger die in Anhang IV genannten Angaben in geeigneter Form vorlegt, soweit

- a) die Mitgliedstaaten der Auffassung sind, dass die Angaben in einem bestimmten Stadium des Genehmigungsverfahrens und in Anbetracht der besonderen Merkmale eines spezifischen Projekts oder einer bestimmten Art von Projekten und der möglicherweise beeinträchtigten Umwelt von Bedeutung sind;
- b) die Mitgliedstaaten der Auffassung sind, dass von dem Projektträger unter anderem unter Berücksichtigung des Kenntnisstandes und der Prüfungsmethoden billigerweise verlangt werden kann, dass er die Angaben zusammenstellt.“

12. In Anhang I Nrn. 12 und 15 der UVP-Richtlinie sind Vorhaben zur Umleitung von Wasserressourcen und Stauvorhaben aufgeführt.

3. Die SUP-Richtlinie

13. Pläne und Programme werden durch Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie definiert:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

- a) ‚Pläne und Programme‘ Pläne und Programme, einschließlich der von der Europäischen Gemeinschaft mitfinanzierten, sowie deren Änderungen,
  - die von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen werden oder die von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden und
  - die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen“.

14. Art. 3 der SUP-Richtlinie regelt, welche Pläne und Programme der Prüfung zu unterziehen sind. Maßgeblich sind insbesondere die Abs. 1 bis 5:

„(1) Die unter die Abs. 2 bis 4 fallenden Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, werden einer Umweltprüfung nach den Art. 4 bis 9 unterzogen.

(2) Vorbehaltlich des Abs. 3 wird eine Umweltprüfung bei allen Plänen und Programmen vorgenommen,



- a) die in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung ausgearbeitet werden und durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG aufgeführten Projekte gesetzt wird oder
- b) bei denen angesichts ihrer voraussichtlichen Auswirkungen auf Gebiete eine Prüfung nach Art. 6 oder 7 der Richtlinie 92/43/EWG für erforderlich erachtet wird.

(3) Die unter Abs. 2 fallenden Pläne und Programme, die die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, sowie geringfügige Änderungen der unter Abs. 2 fallenden Pläne und Programme bedürfen nur dann einer Umweltprüfung, wenn die Mitgliedstaaten bestimmen, dass sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben.

(4) Die Mitgliedstaaten befinden darüber, ob nicht unter Abs. 2 fallende Pläne und Programme, durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten gesetzt wird, voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben.

(5) Die Mitgliedstaaten bestimmen entweder durch Einzelfallprüfung oder durch Festlegung von Arten von Plänen und Programmen oder durch eine Kombination dieser beiden Ansätze, ob die in den Abs. 3 und 4 genannten Pläne oder Programme voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Zu diesem Zweck berücksichtigen die Mitgliedstaaten in jedem Fall die einschlägigen Kriterien des Anhangs II, um sicherzustellen, dass Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, von dieser Richtlinie erfasst werden.

(6) ...“

15. Art. 11 der SUP-Richtlinie regelt das Verhältnis zu den Anforderungen der UVP-Richtlinie und anderen Verfahren der Umweltprüfung:

„(1) Die Umweltprüfungen gemäß dieser Richtlinie lassen die Anforderungen der Richtlinie 85/337/EWG sowie anderer Rechtsvorschriften der Gemeinschaft unberührt.

(2) Bei Plänen und Programmen, bei denen sich die Verpflichtung, eine Prüfung der Umweltauswirkungen durchzuführen, sowohl aus dieser Richtlinie als auch aus anderen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft ergibt, können die Mitgliedstaaten koordinierte oder gemeinsame Verfahren, die die Anforderungen der einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft erfüllen, vorsehen, unter anderem, um Mehrfachprüfungen zu vermeiden.

(3) ...“

16. Nach Art. 13 Abs. 1 war die SUP-Richtlinie bis zum 21. Juli 2004 umzusetzen.

17. Art. 13 Abs. 3 regelt die zeitliche Anwendung der SUP-Richtlinie. Grundsätzlich gilt sie nur für Verfahren, die nach Ablauf der Umsetzungsfrist begonnen wurden. Für zuvor begonnene Verfahren gilt sie nur mit Einschränkungen:

„Die Verpflichtung nach Art. 4 Abs. 1 gilt für die Pläne und Programme, deren erster förmlicher Vorbereitungsakt nach dem in Absatz 1 des vorliegenden Artikels genannten Zeitpunkt erstellt wird. Pläne und Programme, deren erster förmlicher Vorbereitungsakt vor diesem Zeitpunkt liegt und die mehr als 24 Monate danach angenommen oder in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden, unterliegen der Verpflichtung von Art. 4 Abs. 1, es sei denn, die Mitgliedstaaten entscheiden im Einzelfall, dass dies nicht durchführbar ist, und unterrichten die Öffentlichkeit über ihre Entscheidung.“

#### 4. Die Vogelschutzrichtlinie

18. Art. 4 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten<sup>6</sup> (im Folgenden: Vogelschutzrichtlinie) sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die am besten für den Schutz von Vögeln nach Anhang I der Richtlinie und von Zugvögeln geeigneten Gebiete als besondere Schutzgebiete (im Folgenden: BSG) ausweisen.

19. Art. 4 Abs. 4 Satz 1 der Vogelschutzrichtlinie regelt den Schutz der BSG:

„Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume sowie die Belästigung der Vögel, sofern sich diese auf die Zielsetzungen dieses Artikels erheblich auswirken, [in den] in den Abs. 1 und 2 genannten Schutzgebieten zu vermeiden.“

#### 5. Die Habitatrichtlinie

20. Nach Art. 4 Abs. 1 und Anhang III (Phase 1) der Habitatrichtlinie schlagen die Mitgliedstaaten der Kommission Gebiete vor, in denen natürliche Lebensraumtypen des Anhangs I und einheimische Arten des Anhangs II vorkommen. Die Kommission wählt unter diesen Vorschlägen gemäß Art. 4 Abs. 2 und Anhang III (Phase 2) die Gebiete aus, die sie auf eine Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (im Folgenden: GGB) setzt.

21. Art. 4 Abs. 5 der Habitatrichtlinie regelt die zeitliche Anwendung der Bestimmungen zum Gebietsschutz:

„Sobald ein Gebiet in die Liste des Abs. 2 Unterabs. 3 aufgenommen ist, unterliegt es den Bestimmungen des Art. 6 Abs. 2, 3 und 4.“

22. Mit der Entscheidung 2006/613/EG der Kommission vom 19. Juli 2006 zur Festlegung der Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung in der mediterranen biogeografischen Region gemäß der Richtlinie 92/43/EWG des Rates<sup>7</sup> wurden u. a. die nachfolgenden Gebiete in die Liste aufgenommen:

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

23. Diese Entscheidung wurde nach der Datenbank EUR-Lex den Mitgliedstaaten am 19. Juli 2006 bekannt gegeben<sup>9</sup> und in einem *Amtsblatt der Europäischen Union* mit dem Datum des 21. September 2006 veröffentlicht.

6 — ABl. L 103, S. 1, in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 807/2003 des Rates vom 14. April 2003 zur Anpassung der Bestimmungen über die Ausschüsse zur Unterstützung der Kommission bei der Ausübung von deren Durchführungsbefugnissen, die in nach dem Konsultationsverfahren (Einstimmigkeit) erlassenen Rechtsakten des Rates vorgesehen sind, an den Beschluss 1999/468/EG (ABl. L 122, S. 36), später konsolidiert durch die Richtlinie 2009/147/EG vom 30. November 2009 (ABl. 2010, L 20, S. 7).

7 — ABl. L 259, S. 1.

8 — Im Vorabentscheidungsersuchen ist dafür – vermutlich irrtümlich – der Code GR2310001 angegeben.

9 — [Http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0613\(1\):DE:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0613(1):DE:NOT), unter Daten.

24. Die Bestimmungen zum Gebietsschutz sind in Art. 6 Abs. 2 bis 4 der Habitatrichtlinie niedergelegt:

„(2) Die Mitgliedstaaten treffen die geeigneten Maßnahmen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken könnten.

(3) Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, erfordern eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung und vorbehaltlich des Abs. 4 stimmen die zuständigen einzelstaatlichen Behörden dem Plan bzw. Projekt nur zu, wenn sie festgestellt haben, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird, und nachdem sie gegebenenfalls die Öffentlichkeit angehört haben.

(4) Ist trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art ein Plan oder Projekt durchzuführen und ist eine Alternativlösung nicht vorhanden, so ergreift der Mitgliedstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist. Der Mitgliedstaat unterrichtet die Kommission über die von ihm ergriffenen Ausgleichsmaßnahmen.

Ist das betreffende Gebiet ein Gebiet, das einen prioritären natürlichen Lebensraumtyp und/oder eine prioritäre Art einschließt, so können nur Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit oder im Zusammenhang mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen für die Umwelt oder, nach Stellungnahme der Kommission, andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses geltend gemacht werden.“

25. Art. 7 der Habitatrichtlinie überträgt diese Bestimmungen auf BSG nach der Vogelschutzrichtlinie.

#### B – Griechisches Recht

26. Die Wasserrahmenrichtlinie wird durch das Gesetz 3199/2003<sup>10</sup> und das Präsidialdekret Nr. 51/2007<sup>11</sup> umgesetzt. Vorliegend geht es um Änderungen des Gesetzes 3199/2003 durch das Gesetz 3481/2006.<sup>12</sup>

27. Art. 9 des Gesetzes 3481/2006 fügt einen Abs. 5 an Art. 7 des Gesetzes 3199/2003 an:

„(5) Bis zur Annahme des nationalen Programms zur Bewirtschaftung und zum Schutz der Wasserressourcen des Landes und der Erstellung der selbständigen regionalen Bewirtschaftungspläne wird die Entnahme von Wasser aus einem bestimmten Einzugsgebiet und die Leitung von Wasser in ein anderes Einzugsgebiet auf der Grundlage eines genehmigten Bewirtschaftungsplans für Wasser aus diesem Einzugsgebiet oder diesen Einzugsgebieten genehmigt

- a) zur Befriedigung eines dringenden Wasserversorgungsbedarfs von Städten und Wohnsiedlungen,
- b) ...,

10 — FEK A' 280 vom 9. Dezember 2003.

11 — FEK A' 54 vom 8. März 2007.

12 — FEK A' 162 vom 2. August 2006.

- c) ... oder
- d) für die Erzeugung von Energie in großen Wasserkraftwerken mit einer Leistung von mehr als 50 MW. ...“

28. Art. 13 des Gesetzes 3481/2006 betrifft das streitgegenständliche Vorhaben:

„(1) Die Arbeiten zur Teilumleitung des Oberlaufs des Flusses Acheloos nach Thessalien werden als Großprojekte von nationaler Bedeutung eingestuft.

(2) Der Bewirtschaftungsplan für die Einzugsgebiete der Flüsse Acheloos und Pineios (Thessalien) wird angenommen ....

(3) Die umweltbezogenen Bedingungen und Beschränkungen für sämtliche vorgesehenen Verfahren, einschließlich der Verfahren der Bekanntgabe und der Anhörung der interessierten Öffentlichkeit und der zuständigen Behörden, wie sie in den geltenden nationalen und Gemeinschaftsvorschriften auf dem Gebiet der Umwelt sowie des Schutzes der Altertümer und des kulturellen Erbes vorgesehen sind, durchgeführt wurden und die sich auf Errichtung und Betrieb des Vorhabens einer Teilumleitung des Oberlaufs des Flusses Acheloos nach Thessalien beziehen, werden genehmigt. ...

(4) Öffentliche Vorhaben und Vorhaben der Dimosia Epicheirisi Ilektrismou [Öffentliche Elektrizitätsgesellschaft Griechenlands, im Folgenden: DEI], die fertiggestellt wurden oder sich im Baustadium befinden, und die Arbeiten im Zusammenhang mit der Umleitung des Oberlaufs des Flusses Acheloos nach Thessalien oder im Zusammenhang mit der Erzeugung elektrischer Energie betreffen, dürfen entsprechend dem genehmigten Bewirtschaftungsplan und den gemäß dem vorstehenden Absatz gebilligten umweltbezogenen Bedingungen betrieben oder fertiggestellt werden.“

### III – Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen

29. Das Vorhaben, um das es vor dem vorliegenden Gericht geht, betrifft die teilweise Umleitung des Oberlaufs des Flusses Acheloos (Westgriechenland) zum Fluss Pineios (Ostgriechenland, genauer Thessalien). Neben der eigentlichen Umleitung umfasst das Vorhaben auch verschiedene Staudämme, die zur Energieerzeugung genutzt werden sollen.

30. Der Acheloos mit einer Länge von 220 km und einer Breite von bis zu 90 m entspringt im Bergmassiv des Pindos, in der Gegend von Metsovo, und mündet – gespeist von zahlreichen Nebenflüssen – westlich von Messolongi in den Golf von Patras; er ist eines der bedeutendsten Wassergebiete des Landes und stellt ein besonders wichtiges Flussökosystem dar.

31. Der Pineios hat seinen Ursprung ebenfalls im Pindosgebirge, verläuft aber Richtung Osten durch die Ebene von Thessalien und mündet in den Golf von Saloniki.

32. Zur Durchführung des Vorhabens ergingen verschiedene Ministerialentscheidungen und zuletzt das Gesetz 3481/2006.

33. Insbesondere wurden durch gemeinsame Ministerialentscheidungen in den Jahren 1991 und 1992 zunächst umweltbezogene Bedingungen für einzelne technische Vorhaben im Rahmen des Gesamtplans einer Umleitung des Flusses Acheloos nach Thessalien gebilligt. Diese gemeinsamen Ministerialentscheidungen wurden 1994 durch Entscheidungen des griechischen Staatsrats für nichtig erklärt.

34. Nach diesen Urteilen wurde unter der Verantwortung des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und öffentliche Arbeiten eine einheitliche Umweltverträglichkeitsstudie betreffend die Gesamtheit der Umleitungsarbeiten erstellt. 1995 ergingen zwei Ministerialentscheidungen zur Raumordnung und zu den umweltbezogenen Bedingungen. Auch diese Erlasse wurden im Jahr 2000 durch Entscheidung des Staatsrats für nichtig erklärt.

35. Nach diesem Nichtigkeitsurteil des griechischen Staatsrats wurde vom Ministerium für Umwelt, Raumordnung und öffentliche Arbeiten eine ergänzende Umweltverträglichkeitsstudie betreffend die Umleitung des Acheloos nach Thessalien erstellt. 2003 erging eine gemeinsame Ministerialentscheidung, mit der umweltbezogene Bedingungen für die Errichtung und den Betrieb des Vorhabens gebilligt wurden. Diese gemeinsame Ministerialentscheidung wurde im Jahr 2005 durch Entscheidung des Staatsrats für nichtig erklärt.

36. Am 6. Juli 2006 wurden daher Regelungsvorschläge in das Verfahren zum Erlass des Gesetzes 3481/2006 eingebracht, die Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete des Acheloos und des Pineios und die Genehmigung des genannten Vorhabens vorsahen. Das Gesetz wurde mit diesen Regelungen angenommen und trat mit der Veröffentlichung am 2. August 2006 in Kraft.

37. Im Ausgangsverfahren beantragen die Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias (Provinzverwaltung Aitoloakarnania) u. a., das Vorhaben insgesamt für nichtig zu erklären. Um über diesen Antrag zu entscheiden, richtet der griechische Staatsrat folgende 14 Fragen an den Gerichtshof:

1. Setzt Art. 13 Abs. 6 der Wasserrahmenrichtlinie lediglich eine äußerste Frist (22. Dezember 2009) für die Erstellung der Bewirtschaftungspläne für die Wasserressourcen oder eine besondere Frist für die Umsetzung der entsprechenden Bestimmungen der Art. 3, 4, 5, 6, 9, 13 und 15 dieser Richtlinie bis zu diesem Zeitpunkt?
2. Für den Fall, dass der Gerichtshof zur Auffassung gelangt, dass die vorgenannte Richtlinienbestimmung lediglich eine äußerste Frist für die Erstellung der Bewirtschaftungspläne für die Wasserressourcen setzt, ist weiter folgende Vorabentscheidungsfrage vorzulegen:

Ist eine nationale Regelung, die die Umleitung von Wasser aus einem bestimmten Einzugsgebiet in ein anderes Einzugsgebiet erlaubt, ohne dass die Pläne der Flussgebietseinheiten, innerhalb deren sich die Einzugsgebiete, aus denen und in die das Wasser geleitet wird, bereits erstellt wurden, angesichts dessen, dass nach Art. 2 Abs. 15 der Wasserrahmenrichtlinie die Flussgebietseinheit die Haupteinheit für die Bewirtschaftung des Einzugsgebiets ist, das zu ihr gehört, mit den Art. 2, 3, 4, 5, 6, 9, 13 und 15 der Wasserrahmenrichtlinie vereinbar?

3. Für den Fall der Bejahung der vorhergehenden Frage ist ferner folgende Vorabentscheidungsfrage vorzulegen:

Ist nach den Art. 2, 3, 5, 6, 9, 13 und 15 der Wasserrahmenrichtlinie die Umleitung von Wasser aus einer Flussgebietseinheit in eine benachbarte Flussgebietseinheit zulässig? Für den Fall der Bejahung: Darf der Zweck dieser Umleitung ausschließlich die Befriedigung des Trinkwasserbedarfs sein, oder darf sie auch der Bewässerung und der Energieerzeugung dienen? Muss nach den vorgenannten Richtlinienbestimmungen in jedem Fall eine mit Gründen versehene Entscheidung der Verwaltung auf der Grundlage der erforderlichen wissenschaftlichen Studie ergehen, der zufolge die aufnehmende Flussgebietseinheit nicht in der Lage ist, den bestehenden Bedarf auf dem Gebiet der Trinkwasserversorgung, Bewässerung usw. aus den eigenen Wasserressourcen zu befriedigen?

4. Für den Fall, dass der Gerichtshof im Zusammenhang mit Frage 1 zur Auffassung gelangt, dass Art. 13 Abs. 6 der Wasserrahmenrichtlinie nicht lediglich eine äußerste Frist (22. Dezember 2009) für die Erstellung der Bewirtschaftungspläne für die Wasserressourcen setzt, sondern eine besondere Frist für die Umsetzung der entsprechenden Bestimmungen der Art. 3, 4, 5, 6, 9, 13 und 15 dieser Richtlinie, ist ferner folgende Vorabentscheidungsfrage vorzulegen:

Gefährdet eine innerhalb der vorgenannten besonderen Umsetzungsfrist erlassene nationale Regelung, mit der die Umleitung von Wasser aus einem bestimmten Einzugsgebiet in ein anderes Einzugsgebiet erlaubt wird, ohne dass die Pläne für die Flussgebietseinheiten, innerhalb deren sich die Einzugsgebiete befinden, aus denen und in die das Wasser geleitet wird, bereits erstellt wurden, ohne Weiteres die praktische Wirksamkeit der fraglichen Richtlinie, oder müssen zur Beurteilung der Frage, ob die praktische Wirksamkeit der Richtlinie gefährdet wird, Kriterien wie der Umfang der vorgesehenen Maßnahmen und die Ziele der Wasserumleitung berücksichtigt werden?

5. Ist eine nationale Regelung, die vom nationalen Parlament erlassen wird und mit der Bewirtschaftungspläne für Einzugsgebiete gebilligt werden, ohne dass die betreffenden nationalen Vorschriften im Verfahren vor dem nationalen Parlament eine Anhörung der Öffentlichkeit vorsehen und ohne dass sich aus den Akten ergibt, dass das in der Richtlinie vorgesehene Verfahren der Anhörung vor der Verwaltung eingehalten wurde, mit den Art. 13, 14 und 15 der Wasserrahmenrichtlinie, betreffend die Verfahren der Information, Anhörung und Beteiligung der Öffentlichkeit, vereinbar?
6. Erfüllt eine Umweltverträglichkeitsstudie betreffend die Errichtung von Staudämmen und die Umleitung von Wasser, die dem nationalen Parlament nach der gerichtlichen Nichtigerklärung des Aktes, mit dem sie bereits gebilligt worden war und für den bereits das Bekanntmachungsverfahren durchgeführt worden war, zur Billigung vorgelegt wurde, ohne dass dieses Verfahren erneut durchgeführt wurde, die Anforderungen der Art. 1, 2, 5, 6, 8 und 9 der UVP-Richtlinie betreffend Information und Beteiligung der Öffentlichkeit?
7. Fällt ein Plan zur Umleitung eines Flusses, der
- a) die Errichtung von Staudämmen und die Umleitung von Wasser aus einer Flussgebietseinheit in eine andere betrifft,
  - b) in den Anwendungsbereich der Wasserrahmenrichtlinie fällt,
  - c) Arbeiten im Sinne der UVP-Richtlinie betrifft und
  - d) Umweltauswirkungen auf Gebiete im Sinne der Habitatrichtlinie haben kann,
- in den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie?
8. Für den Fall der Bejahung der vorhergehenden Frage ist ferner folgende Vorabentscheidungsfrage vorzulegen:

Können Akte, die das streitige Vorhaben betrafen und durch gerichtliche Entscheidungen rückwirkend aufgehoben wurden, nach Art. 13 Abs. 1 der SUP-Richtlinie als förmliche Vorbereitungsakte angesehen werden, die vor dem 21. Juli 2004 erlassen wurden, so dass keine Verpflichtung zur Erstellung einer strategischen Umweltverträglichkeitsstudie besteht?

9. Für den Fall der Verneinung der vorhergehenden Frage ist ferner folgende Vorabentscheidungsfrage vorzulegen:

Genügen nach Art. 11 Abs. 2 der SUP-Richtlinie in einem Fall, in dem ein Plan gleichzeitig in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie und in den der Wasserrahmenrichtlinie sowie der UVP-Richtlinie fällt, die ebenfalls eine Prüfung der Umweltverträglichkeit des Projekts verlangen, für die Erfüllung der Anforderungen der SUP-Richtlinie die Studien, die auf der Grundlage der Wasserrahmenrichtlinie und der UVP-Richtlinie durchgeführt wurden, oder muss eine selbständige strategische Umweltprüfung durchgeführt werden?

10. Fielen die Gebiete, die in den nationalen Listen der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (GGB) aufgeführt waren und die schließlich in die Gemeinschaftsliste der GGB aufgenommen wurden, nach den Art. 3, 4 und 6 der Habitatrichtlinie vor der Veröffentlichung der Entscheidung 2006/613/EG der Kommission vom 19. Juli 2006, mit der die Liste der geschützten Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung in der mediterranen biogeografischen Region festgelegt wurde, unter den Schutz der Habitatrichtlinie 92/43/EWG?
11. Können die zuständigen nationalen Stellen nach den Art. 3, 4 und 6 der Habitatrichtlinie eine Erlaubnis zur Durchführung eines Plans zur Umleitung von Wasser erteilen, der nicht unmittelbar mit der Erhaltung eines Gebiets, das in einem besonderen Schutzgebiet liegt, zusammenhängt oder hierfür erforderlich ist, wenn in allen in den Akten dieses Projekts enthaltenen Studien das absolute Fehlen von Angaben oder das Fehlen verlässlicher und aktualisierter Daten über die Vogelwelt in diesem Gebiet festgestellt wird?
12. Können nach den Art. 3, 4 und 6 der Habitatrichtlinie die in erster Linie mit der Bewässerung und in zweiter Linie mit der Trinkwasserversorgung zusammenhängenden Gründe, aus denen ein Projekt für die Umleitung von Wasser betrieben wird, das zwingende öffentliche Interesse begründen, das die Richtlinie zur Voraussetzung für die Genehmigung und Durchführung dieses Vorhabens verlangt, ungeachtet seiner negativen Auswirkungen auf die durch diese Richtlinie geschützten Gebiete?
13. Für den Fall der Bejahung der vorhergehenden Frage ist ferner folgende Vorabentscheidungsfrage vorzulegen:

Müssen für die Feststellung der Eignung der Ausgleichsmaßnahmen, die notwendig sind, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz eines durch einen Plan zur Umleitung von Wasser beeinträchtigten Natura-2000-Gebiets geschützt ist, nach den Art. 3, 4 und 6 der Habitatrichtlinie der Umfang dieser Umleitung und die Größenordnung der hiermit verbundenen Arbeiten berücksichtigt werden?

14. Können die zuständigen nationalen Stellen nach den Art. 3, 4 und 6 der Habitatrichtlinie, ausgelegt im Licht des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, wie er in Art. 6 EG (jetzt Art. 11 AEUV) niedergelegt ist, eine Erlaubnis zur Durchführung eines Plans zur Umleitung von Wasser innerhalb eines Natura-2000-Gebiets erteilen, der nicht unmittelbar mit der Erhaltung der globalen Kohärenz dieses Gebiets zusammenhängt oder hierfür erforderlich ist, wenn sich aus der Umweltverträglichkeitsstudie für diesen Plan ergibt, dass dieser die Umwandlung eines natürlichen Flussökosystems in ein vom Menschen geschaffenes Fluss- und Seeökosystem zur Folge hat?

38. Schriftlich haben sich die Provinzverwaltung Aitoloakarnania u. a. (Westgriechenland), die thessalischen Provinzverwaltungen Larisa, Magnisia<sup>13</sup>, Karditsa sowie Trikala u. a.<sup>14</sup>, das Elektrizitätsunternehmen Dimosia Epicheirisi Ilektrismou (DEI), die Hellenische Republik, das Königreich Norwegen und die Europäische Kommission geäußert. Bis auf Norwegen waren diese Beteiligten auch in der mündlichen Verhandlung vom 24. Mai 2011 vertreten.

#### IV – Rechtliche Würdigung

39. Der Staatsrat stellt 14 komplexe Fragen zur Auslegung von vier verschiedenen Richtlinien, die ich der Reihe nach untersuchen werde: Der Schwerpunkt des Falles liegt bei der Wasserrahmenrichtlinie (dazu unter A), die allerdings aus zeitlichen Gründen im Wesentlichen über ihre Vorwirkungen zur Anwendung kommt.<sup>15</sup> Anschließend ist eine Frage zur UVP-Richtlinie zu beantworten, genauer zu den Anforderungen dieser Richtlinie an die Genehmigung eines Vorhabens durch ein Gesetz (dazu unter B). Weiterhin sind die sachliche und zeitliche Anwendbarkeit der SUP-Richtlinie sowie die Möglichkeit einer kombinierten Umweltprüfung nach dieser Richtlinie, der Wasserrahmenrichtlinie und der UVP-Richtlinie zu untersuchen (dazu unter C). Abschließend prüfe ich mehrere Fragen zur Anwendbarkeit der Habitatrichtlinie und ihren Anforderungen an das streitgegenständliche Vorhaben (dazu unter D).

40. Vorab ist allerdings darauf hinzuweisen, dass das Vorbringen der DEI, das Stauvorhaben Mesohora sei vom Gesamtvorhaben zu trennen, für das Vorabentscheidungsverfahren ohne Bedeutung ist. Da der Staatsrat keine diesbezüglichen Fragen gestellt hat, kann sich der Gerichtshof dazu nicht äußern.

##### A – Zur Wasserrahmenrichtlinie

41. Die erste Frage des Staatsrats zielt darauf ab, ob die einschlägigen Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie bereits auf das Gesetz 3481/2006 anwendbar waren (dazu unter 1). Anschließend ist zu klären, ob die Umleitung von Wasser zwischen Flussgebietseinheiten überhaupt zulässig ist (dazu unter 2), ob eine solche Umleitung Bewirtschaftungspläne im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie voraussetzt (dazu unter 3), welche Ziele eine Umleitung rechtfertigen können (dazu unter 4) und inwieweit Alternativen untersucht werden müssen (dazu unter 5). Da ich zu dem Ergebnis komme, dass diese Regeln aus zeitlichen Gründen noch nicht anwendbar sind, sind ihre Vorwirkungen von zentraler Bedeutung (dazu unter 6). Und schließlich fragt der Staatsrat auch nach der notwendigen Öffentlichkeitsbeteiligung beim Erlass von Bewirtschaftungsplänen gemäß der Wasserrahmenrichtlinie (dazu unter 7).

1. Zur ersten Frage – der Zeitpunkt der Anwendung von Art. 4 der Wasserrahmenrichtlinie

42. Mit der ersten Frage möchte der Staatsrat erfahren, ob Art. 13 Abs. 6 der Wasserrahmenrichtlinie lediglich eine äußerste Frist für die Erstellung von Bewirtschaftungsplänen festlegt oder eine besondere Frist für die Umsetzung der Bestimmungen, die sich auf diese Pläne beziehen.

43. Art. 13 Abs. 6 der Wasserrahmenrichtlinie sieht vor, dass Bewirtschaftungspläne spätestens neun Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie veröffentlicht werden, d. h. am 22. Dezember 2009. Die Umsetzungsfrist der Richtlinie lief dagegen nach Art. 24 bereits am 22. Dezember 2003 ab.

13 — Der Schriftsatz der Provinzverwaltung Magnisia ist weitgehend mit Teilen des Schriftsatzes von DEI identisch.

14 — Die Schriftsätze der Provinzverwaltung Karditsas und der Provinzverwaltung Trikala u. a. sind weitgehend identisch.

15 — Siehe nachfolgend, A.6, Nrn. 97 ff.



44. Für das Ausgangsverfahren und die Vorlage ist vor allem das Zusammenspiel zwischen den Bewirtschaftungsplänen und Art. 4 der Wasserrahmenrichtlinie von Interesse. Diese Bestimmung enthält die wesentlichen Umweltziele der Richtlinie. Gemäß Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i führen die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen durch, um eine Verschlechterung des Zustands aller Oberflächenwasserkörper, also z. B. des Flusses Acheloos, zu verhindern. Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. ii und iii verpflichtet darüber hinaus dazu, alle Oberflächenwasserkörper zu schützen, zu verbessern und zu sanieren, um spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie, d. h. zum 22. Dezember 2015, einen guten Zustand der Oberflächengewässer zu erreichen.

45. Grundsätzlich musste Griechenland auch Art. 4 der Wasserrahmenrichtlinie innerhalb der dreijährigen Frist des Art. 24 umsetzen.<sup>16</sup> Die Umweltziele des Art. 4 Abs. 1 gelten aber nicht für jede beliebige Handlung, sondern nur *in Bezug auf* die Umsetzung der in den *Bewirtschaftungsplänen* festgelegten *Maßnahmenprogramme*. Bewirtschaftungspläne unterliegen der neunjährigen Übergangsfrist des Art. 13 Abs. 6. Die gleiche Frist gilt nach Art. 11 Abs. 7 für die Aufstellung der Maßnahmenprogramme. Für die Umsetzung dieser Maßnahmenprogramme gibt es eine weitere Frist von drei Jahren, d. h. bis zum 22. Dezember 2012.

46. Daher müssen diese Pläne und Programme erst seit dem 22. Dezember 2009 vorliegen und umgesetzt werden. Bis zum Ende des nächsten Jahres müssen die Maßnahmenprogramme bereits umgesetzt sein. Also sind die griechischen Stellen seit Ende 2009 verpflichtet, Art. 4 der Wasserrahmenrichtlinie anzuwenden, d. h., sie müssen prüfen, ob bereits genehmigte Maßnahmen, z. B. das Umleitungsvorhaben, im Licht der Umweltziele weiterhin durchgeführt werden dürfen oder abgeändert und möglicherweise sogar aufgegeben werden müssen.

47. Die seit Ende 2009 bestehenden Pflichten haben für den Ausgangstreit, in dem es um die Gültigkeit von Bestimmungen des Gesetzes 3481/2006 geht, aber möglicherweise keine unmittelbare Bedeutung. Es ist nämlich davon auszugehen, dass insoweit nach dem anwendbaren innerstaatlichen Verfahrensrecht die Rechtslage beim Erlass des Gesetzes maßgeblich ist. Im Jahr 2006 mussten nach Art. 13 Abs. 6 und Art. 11 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie aber noch keine Bewirtschaftungspläne oder Maßnahmenprogramme vorliegen. Ohne derartige Pläne und Programme konnten die Verpflichtungen des Art. 4 trotz der verstrichenen Umsetzungsfrist noch nicht angewandt werden.

48. Mit Art. 13 Abs. 2 des Gesetzes 3481/2006 wurden allerdings Bewirtschaftungspläne für die Flüsse Acheloos und Pineos angenommen. Wenn der Staatsrat feststellen würde, dass es sich dabei um Pläne im Sinne von Art. 13 der Wasserrahmenrichtlinie handelt, so könnte er auch zu dem Ergebnis kommen, dass das streitgegenständliche Vorhaben Teil eines Maßnahmenprogramms im Sinne von Art. 11 der Richtlinie ist.

49. Daher ließe sich die erste Frage auch dahin gehend verstehen, ob Art. 4 der Wasserrahmenrichtlinie bereits anwendbar war, als die Fristen für die Schaffung der Voraussetzungen seiner Anwendung noch nicht abgelaufen waren, diese Voraussetzungen allerdings gleichwohl bereits vorlagen.

50. Dazu ist zunächst festzustellen, dass nach dem Regelungssystem der Richtlinie zum fraglichen Zeitpunkt noch keine entsprechende Verpflichtung bestand. Die Pflicht zur Anwendung von Art. 4 entstand erst mit dem Ablauf der Frist für die Erstellung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme. Vor diesem Zeitpunkt ließ das Unionsrecht es zu, dass Art. 4 noch nicht angewandt wurde.

16 — Vgl. das Urteil vom 30. November 2006, Kommission/Luxemburg (C-32/05, Slg. 2006, I-11323, insbesondere Randnr. 63), in dem die Geltung dieser Frist für die Umsetzung der Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie nicht in Frage gestellt wurde.

51. Das schließt nicht aus, dass die *innerstaatlichen* Bestimmungen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, insbesondere von Art. 4, unabhängig vom Unionsrecht auf vorzeitig erstellte Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme anzuwenden waren.<sup>17</sup> Üblicherweise sollten derartige Pläne und Programme nach dem Willen des Umsetzungsgesetzgebers vor und nach Ablauf der Frist für ihre Erstellung in der gleichen Art und Weise angewandt werden.

52. Im vorliegenden Fall besteht allerdings die Besonderheit, dass der fragliche Bewirtschaftungsplan und etwaige Maßnahmen, insbesondere die Genehmigung des fraglichen Vorhabens, in Form eines Gesetzes ergingen, das die griechischen Bestimmungen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie änderte.<sup>18</sup> Daher erscheint es unwahrscheinlich, dass das innerstaatliche Umsetzungsrecht zur Wasserrahmenrichtlinie dem streitgegenständlichen Vorhaben entgegenstehen kann.

53. Auf die erste Frage ist daher zu antworten, dass zwar Art. 13 Abs. 6 und Art. 11 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie keine Umsetzungsfrist für Art. 4 der Richtlinie aufstellen, sondern nur eine äußerste Frist zur Festlegung von Bewirtschaftungsplänen oder Maßnahmenprogrammen. Aber vor Ablauf dieser Frist verpflichtet die Richtlinie nicht zur Anwendung von Art. 4.

54. Aufgrund dieser Antwort spricht viel für die Annahme, dass die nur bedingt gestellten Fragen 2 und 3 zu den Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie an die Umleitung von Wasser in andere Flussgebietseinheiten unmittelbar kein weiteres Interesse für den Staatsrat haben. Sie können allerdings aufschlussreich für die Bestimmung der Vorwirkungen der Richtlinie sein. Daher werde ich unter 2, 3, 4 und 5 hilfsweise auf sie eingehen.

2. Zur ersten Teilfrage der dritten Frage – die Zulässigkeit der Umleitung von Wasser in andere Flussgebietseinheiten

55. Zunächst ist die erste Teilfrage der dritten Frage zu untersuchen, nämlich, ob eine Umleitung von Wasser aus einer Flussgebietseinheit in eine benachbarte Flussgebietseinheit überhaupt mit der Wasserrahmenrichtlinie vereinbar sein kann.

56. Insoweit stellt der Staatsrat bereits fest, dass die Wasserrahmenrichtlinie keine Regelung über die Umleitung von Wasser zwischen Flussgebietseinheiten enthält. Daher geht er zu Recht nicht von einem vollständigen Verbot der Umleitung von Wasser aus.

57. Dass – wie der Staatsrat betont – die UVP-Richtlinie in Anhang I Nr. 12 Vorhaben zur Umleitung von Wasserressourcen nennt, ändert daran nichts. DEI legt zutreffend dar, dass die UVP-Richtlinie die in ihren Anhängen genannten Vorhaben weder genehmigt noch untersagt. Eine Umleitung von Wasser zwischen zwei Flussgebietseinheiten mag die Umwelt erheblich beeinträchtigen. In diesem Fall wäre zu erwarten, dass sie mit den Umweltzielen des Art. 4 Abs. 1 der Wasserrahmenrichtlinie unvereinbar ist. Art. 4 lässt jedoch Abweichungen von diesen Zielen unter bestimmten Bedingungen zu.

58. Maßgeblich ist daher vor allem Art. 4 der Wasserrahmenrichtlinie.

a) Zu den Erhaltungs- und Sanierungspflichten nach Art. 4 der Wasserrahmenrichtlinie

59. Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Wasserrahmenrichtlinie verpflichtet dazu, eine Verschlechterung des Zustands aller Oberflächenwasserkörper zu verhindern und diese bis Ende 2015 in einen guten Zustand zu bringen. Bei künstlichen oder erheblich veränderten Wasserkörpern sind zumindest ein gutes ökologisches Potenzial und ein guter chemischer Zustand zu erreichen.

17 — Siehe in diesem Sinne die Urteile vom 7. September 2006, Cordero Alonso (C-81/05, Slg. 2006, I-7569, Randnr. 29), und vom 21. Juli 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini und Eolica di Altamura (C-2/10, Slg. 2011, I-6561, Randnr. 70).

18 — Siehe Nr. 27 des rechtlichen Rahmens.

60. Ob der Acheloos als künstlicher oder erheblich veränderter Wasserkörper anzusehen ist, wäre anhand von Art. 4 Abs. 3 der Wasserrahmenrichtlinie zu bestimmen. Vor der Durchführung des Umleitungsvorhabens erscheint eine solche Einstufung allerdings unwahrscheinlich. Daher gehe ich im Folgenden davon aus, dass dieser Fluss kein künstlicher oder erheblich veränderter Wasserkörper ist.

61. Folglich muss Griechenland im Prinzip nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Wasserrahmenrichtlinie jede weitere Verschlechterung des Acheloos verhindern und sogar Maßnahmen ergreifen, um diesen Fluss in einen guten Zustand zu bringen, wenn sein Zustand nicht gut sein sollte. Griechenland muss also nachteilige Auswirkungen bestehender Projekte und in der Vergangenheit bewirkte Verschlechterungen der Gewässer beseitigen.

b) Zur Anwendung von Art. 4 der Wasserrahmenrichtlinie auf Projekte

62. Art. 4 der Wasserrahmenrichtlinie enthält nicht nur programmatische Verpflichtungen, sondern er betrifft auch einzelne Vorhaben, jedenfalls wenn diese den Zustand eines Gewässers spürbar beeinträchtigen. Art. 4 Abs. 7 lässt nämlich unter bestimmten Bedingungen die Beeinträchtigung des Zustands von Gewässern durch neue Änderungen zu. Diese Änderungen können insbesondere Projekte sein.

63. Dementsprechend ist das Umleitungsvorhaben grundsätzlich auch in das Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Acheloos aufzunehmen. Solche Programme können nämlich nach Anhang VI Teil B der Wasserrahmenrichtlinie Entnahmebegrenzungen (Ziff. viii) und Bauvorhaben (Ziff. xi) enthalten.

c) Zum guten Gewässerzustand

64. Art. 4 der Wasserrahmenrichtlinie kann daher der Umleitung von Wasser in eine andere Flussgebietseinheit entgegenstehen, wenn sie die Bewahrung oder Herstellung eines guten Gewässerzustands verhindert.

65. Die Wasserrahmenrichtlinie definiert den anzustrebenden Gewässerzustand. Nach Art. 2 Nr. 18 der Wasserrahmenrichtlinie ist der Zustand eines Oberflächenwasserkörpers gut, wenn er sich in einem zumindest „guten“ ökologischen und chemischen Zustand befindet. Der gute chemische Zustand bezieht sich nach Art. 2 Nr. 24 auf Schadstoffkonzentrationen. Die an einen guten ökologischen Zustand zu stellenden Anforderungen ergeben sich aus Art. 2 Nr. 22 und Anhang V.

66. Die teilweise Umleitung eines Flusses, d. h. die Entnahme größerer Wassermengen aus einer Flussgebietseinheit, wird zwar von den Kriterien für einen guten Zustand von Oberflächengewässern nicht ausdrücklich erfasst. Die Kommission trägt allerdings nachvollziehbar vor, dass die Aufstauung eines Oberflächengewässers zum Zweck der teilweisen Umleitung seinen Zustand beeinträchtigt. Auch die Reduzierung der Wassermenge kann den ökologischen oder chemischen Zustand des Gewässers nachteilig beeinflussen. So sind nach Anhang V Nr. 1.1.1 der Wasserrahmenrichtlinie bei Flüssen auch der Wasserhaushalt, d. h. insbesondere der Wasserabfluss, und die morphologischen Bedingungen, d. h. die Tiefen- und Breitenvariation des Flusses, Struktur und Substrat des Flussbetts sowie die Struktur der Uferzone, in die Beurteilung des Zustands einzubeziehen. Dementsprechend sieht Anhang VI Teil B Ziff. viii vor, dass Maßnahmenprogramme Entnahmebegrenzungen enthalten können, verlangt Art. 8 Abs. 1 erster Spiegelstrich Ziff. i) die Überwachung der Menge und des Wasserstands oder der Durchflussgeschwindigkeit, soweit sie für den ökologischen und chemischen Zustand und das ökologische Potenzial von Oberflächengewässern von Bedeutung sind, und sollten nach dem 41. Erwägungsgrund im Hinblick auf die Wassermenge allgemeine Prinzipien für die Wasserentnahme und die Aufstauung festgelegt werden, um die ökologische Nachhaltigkeit für die betroffenen Wassersysteme zu sichern.

67. Sollte der Staatsrat danach zu dem Ergebnis kommen, dass das Umleitungsvorhaben die Bewahrung oder Herstellung eines guten Gewässerzustands verhindert, so wäre es mit den Umweltzielen des Art. 4 Abs. 1 der Wasserrahmenrichtlinie unvereinbar.

d) Zur Abweichung von Umweltzielen

68. Eine Verletzung der Umweltziele ist allerdings kein unüberwindbares Hindernis für ein Vorhaben. Art. 4 der Wasserrahmenrichtlinie enthält nämlich auch Bestimmungen über die Abweichung von den Umweltzielen.

69. Art. 4 Abs. 4 der Wasserrahmenrichtlinie erlaubt die Verlängerung der Fristen zur Herstellung eines guten Zustands. Dies betrifft primär die Verpflichtung zur Gewässersanierung. Das Verbot, Gewässer zu verschlechtern, wird dagegen nicht relativiert. Auf die Genehmigung einer den Gewässerzustand beeinträchtigenden Maßnahme ist diese Bestimmung daher nicht anwendbar.

70. Art. 4 Abs. 5 der Wasserrahmenrichtlinie lässt es zu, für bestimmte Wasserkörper die Verwirklichung weniger strenger Umweltziele zu setzen, wenn sie durch menschliche Tätigkeiten so beeinträchtigt sind, dass das Erreichen dieser Ziele in der Praxis nicht möglich oder unverhältnismäßig teuer wäre, und bestimmte zusätzliche Bedingungen erfüllt sind. Diese Bestimmung mag nach der Verwirklichung des Umleitungsvorhabens bedeutsam werden, doch für die Genehmigung dieses Vorhabens kann sie noch nicht gelten.

71. Art. 4 Abs. 6 der Wasserrahmenrichtlinie ist ebenfalls nicht einschlägig, da diese Bestimmung nur die vorübergehende Verschlechterung des Gewässerzustands betrifft.

72. Für den hier zu untersuchenden Fall eines neuen Vorhabens ist die Zulässigkeit einer Abweichung von den Umweltzielen vielmehr nach Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie zu beurteilen. Diese Bestimmung regelt detailliert, wie eine Abweichung von den Umweltzielen des Art. 4 Abs. 1 durch neue Vorhaben aufgrund überwiegender Interessen gerechtfertigt werden kann. Weitere Anforderungen an Abweichungen von Abs. 1 ergeben sich aus Art. 4 Abs. 8 und 9. Die Anforderungen von Art. 4 Abs. 7 bis 9 werden in den übrigen Elementen der zweiten und dritten Vorlagefrage teilweise aufgegriffen.

73. Falls der Gerichtshof die erste Teilfrage der dritten Frage des Staatsrats beantwortet, ergibt sich somit zusammenfassend die folgende Antwort: Die Genehmigung der Umleitung von Wasser aus einer Flussgebietseinheit in eine benachbarte Flussgebietseinheit ist mit der Wasserrahmenrichtlinie vereinbar, wenn sie den Anforderungen des Art. 4 Abs. 1, 7, 8 und 9 der Wasserrahmenrichtlinie genügt.

3. Zur zweiten Frage – zur Notwendigkeit von Bewirtschaftungsplänen für Flussgebietseinheiten

74. Mit der zweiten Frage möchte der Staatsrat erfahren, ob eine nationale Regelung mit der Wasserrahmenrichtlinie vereinbar ist, wenn sie die Umleitung von Wasser aus einem bestimmten Einzugsgebiet in ein anderes erlaubt, ohne dass die Pläne der Flussgebietseinheiten bereits erstellt wurden, innerhalb deren sich die Einzugsgebiete befinden.

75. Auf den ersten Blick erscheint diese Frage hypothetisch, da das Gesetz 3481/2006 Bewirtschaftungspläne für beide betroffenen Einzugsgebiete enthält. Dass die jeweiligen Flussgebietseinheiten weitere Einzugsgebiete enthalten, deren Bewirtschaftungspläne noch fehlen, ist nicht ersichtlich. Die Gültigkeit der erlassenen Bewirtschaftungspläne steht jedoch in Frage. Außerdem vertritt der Staatsrat die Auffassung, nach den Art. 3 Abs. 1, 5 Abs. 1, 11 Abs. 1 und 13 Abs. 1 der Wasserrahmenrichtlinie dürften Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme nicht, wie hier, isoliert für bestimmte Einzugsgebiete festgelegt werden, sondern es bedürfe einer umfassenden

nationalen und regionalen Planung. Andernfalls sei es jedenfalls unzulässig, Wasser aus einer Flussgebietseinheit in eine andere umzuleiten. Es geht somit nicht nur darum, ob Bewirtschaftungspläne für die konkret betroffenen Flussgebietseinheiten vorliegen, sondern auch darum, ob die Pläne für den Rest von Griechenland vorliegen müssen.

76. Gemäß Art. 3 Abs. 1 der Wasserrahmenrichtlinie werden alle Einzugsgebiete Flussgebietseinheiten zugeordnet. Nach Art. 13 Abs. 1 sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass für *jede* Flussgebietseinheit, die vollständig in ihrem Hoheitsgebiet liegt, ein Bewirtschaftungsplan für die Einzugsgebiete erstellt wird. Gemäß Art. 11 Abs. 1 sorgen sie auch dafür, dass für *jede* Flussgebietseinheit oder für den in ihr Hoheitsgebiet fallenden Teil einer internationalen Flussgebietseinheit unter Berücksichtigung der Ergebnisse der – zuvor zu erstellenden – Analysen gemäß Art. 5 ein Maßnahmenprogramm festgelegt wird, um die Ziele gemäß Art. 4 zu verwirklichen.

77. Zwar sind die Mitgliedstaaten somit verpflichtet, bis zum Ablauf der Frist für jede Flussgebietseinheit einen Bewirtschaftungsplan zu erstellen, doch folgt aus diesen Bestimmungen nicht unmittelbar, dass eine Umleitung von Wasser zwischen Flussgebietseinheiten unzulässig ist, solange nicht für alle Flussgebietseinheiten des Mitgliedstaats Bewirtschaftungspläne existieren.

78. Wie bereits dargelegt, kann jedoch Art. 4 der Wasserrahmenrichtlinie einer solchen Umleitung entgegenstehen, wenn sie die Bewahrung oder Herstellung eines guten Zustands eines Oberflächengewässers behindert. Im vorliegenden Fall wäre die Umleitung dann nur zulässig, wenn die Bedingungen des Art. 4 Abs. 7 erfüllt sind.

79. Nach Art. 4 Abs. 7 Buchst. b der Wasserrahmenrichtlinie werden die Gründe für das den Umweltzielen des Art. 4 Abs. 1 widersprechende Vorhaben in dem in Art. 13 genannten Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet im Einzelnen dargelegt, und die Ziele werden alle sechs Jahre überprüft. Außerdem ist bei jeder Abweichung nach Art. 4 Abs. 8 dafür Sorge zu tragen, dass sie die Verwirklichung der Ziele der Richtlinie in anderen Wasserkörpern innerhalb *derselben* Flussgebietseinheit nicht dauerhaft ausschließt oder gefährdet.

80. Daraus folgt, dass die betroffenen Flussgebietseinheiten umfassend analysiert werden müssen und ihre Bewirtschaftung geplant sein muss, bevor Maßnahmen durchgeführt werden dürfen, die mit den Umweltzielen des Art. 4 Abs. 1 der Wasserrahmenrichtlinie unvereinbar sind.

81. Die Wasserrahmenrichtlinie enthält dagegen keine Bestimmung, die solche Maßnahmen ausdrücklich von einer Analyse *anderer* Flussgebietseinheiten oder der Erstellung von Bewirtschaftungsplänen für Einzugsgebiete dieser Einheiten abhängig machen würde. Solche Analysen und Planungen können nur im Einzelfall erforderlich sein, soweit der Rückgriff auf andere Flussgebietseinheiten eine mögliche Alternative zu der vorgesehenen Umleitung darstellt.

82. Falls der Gerichtshof diese Frage beantwortet, sollte er daher feststellen, dass die betroffenen Flussgebietseinheiten umfassend analysiert werden müssen und ihre Bewirtschaftung geplant sein muss, bevor Maßnahmen durchgeführt werden dürfen, die mit den Umweltzielen des Art. 4 Abs. 1 der Wasserrahmenrichtlinie unvereinbar sind. Analysen anderer Flussgebietseinheiten und entsprechende Bewirtschaftungspläne für Einzugsgebiete dieser Einheiten sind nur erforderlich, soweit der Rückgriff auf diese Flussgebietseinheiten eine mögliche Alternative zu den vorgesehenen Maßnahmen ist.

4. Zur zweiten Teilfrage der dritten Frage – die zulässigen Ziele einer Umleitung

83. Mit der zweiten Teilfrage der dritten Frage möchte der Staatsrat erfahren, ob der Zweck der Umleitung ausschließlich die Befriedigung des Trinkwasserversorgungsbedarfs sein muss oder ob sie auch der Bewässerung und der Energieerzeugung dienen darf.

84. Insofern ergibt sich aus Art. 4 Abs. 7 Buchst. c der Wasserrahmenrichtlinie, dass die Gründe für die Änderungen von übergeordnetem öffentlichem Interesse sein müssen und/oder der Nutzen, den die Verwirklichung der in Art. 4 Abs. 1 genannten Ziele für die Umwelt und die Gesellschaft hat, durch den Nutzen der neuen Änderungen für die menschliche Gesundheit, die Erhaltung der Sicherheit der Menschen oder die nachhaltige Entwicklung übertroffen werden muss.

85. Eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser ist in der Regel von übergeordnetem öffentlichem Interesse und darüber hinaus grundsätzlich auch für die menschliche Gesundheit von großer Bedeutung. Dementsprechend bezeichnet der 15. Erwägungsgrund der Wasserrahmenrichtlinie die Wasserversorgung als Leistung der Daseinsvorsorge.

86. Die Provinzverwaltungen Karditsa und Trikala heben im Übrigen zu Recht hervor, dass Art. 4 Abs. 3 Buchst. a Ziff. iii der Wasserrahmenrichtlinie neben der Trinkwasserversorgung auch die Stromerzeugung und die Bewässerung im Prinzip als berechtigte öffentliche Interessen anerkennt. Die beiden letztgenannten Interessen haben jedoch eine geringere Bedeutung als die Trinkwasserversorgung, da sie primär wirtschaftlicher Natur sind.

87. Gleichwohl ist Wasserkraft trotz ihrer Nachteile für die Umwelt ein typisches Beispiel nachhaltiger Energieerzeugung.

88. Auch ist nicht von vorneherein auszuschließen, die Bewässerung landwirtschaftlicher Flächen als übergeordnetes öffentliches Interesse oder – vielleicht – als Maßnahme der nachhaltigen Entwicklung anzusehen. Es kann nämlich ein legitimes Ziel mitgliedstaatlicher Landwirtschaftspolitik sein, in bestimmten Gebieten die Bewässerung zu ermöglichen.

89. Die Anerkennung dieser Ziele bedeutet allerdings noch nicht zwangsläufig, dass sie das Vorhaben rechtfertigen. Beide in Art. 4 Abs. 7 Buchst. c der Wasserrahmenrichtlinie angesprochenen Varianten eines rechtfertigenden Ziels laufen nämlich auf eine Abwägung zwischen dem Nutzen der Maßnahme und den nachteiligen Auswirkungen auf die Bewahrung oder Herstellung eines guten Gewässerzustands hinaus. Für Maßnahmen zum Nutzen der menschlichen Gesundheit, der Erhaltung der Sicherheit der Menschen oder der nachhaltigen Entwicklung ist eine Abwägung ausdrücklich vorgesehen. Erst recht muss einem sonstigen – naturgemäß weniger wichtigen – öffentlichen Interesse an einer Maßnahme ein größeres Gewicht zukommen als den nachteiligen Auswirkungen der Maßnahme, um als „übergeordnet“ anerkannt zu werden.

90. Den Mitgliedstaaten kommt bei dieser Abwägung ein angemessener Spielraum zu, da es sich um eine komplexe Entscheidung mit prognostischen Elementen handelt.<sup>19</sup> Allerdings ist insbesondere im Hinblick auf das Interesse an der Bewässerung das von der Provinzverwaltung Aitoloakarnania u. a. vorgetragene Argument zu berücksichtigen, dass der Anbau von Baumwolle besonders nachteilig für die Umwelt sein kann.<sup>20</sup> Das Interesse an einer besonders schädlichen Form der Landwirtschaft ist von vergleichsweise geringerem Gewicht. Entgegen der Darstellung der Provinzverwaltung Aitoloakarnania u. a. lässt sich aber nicht uneingeschränkt feststellen, dass die europäische

19 — Vgl. in diesem Sinne etwa die Urteile vom 21. September 1999, Albany (C-67/96, Slg. 1999, I-5751, Randnr. 119), vom 11. September 2003, Steinicke (C-77/02, Slg. 2003, I-9027, Randnr. 61), vom 22. November 2005, Mangold (C-144/04, Slg. 2005, I-9981, Randnr. 63), und vom 12. Oktober 2010, Rosenblatt (C-45/09, Slg. 2010, I-9391, Randnrn. 41 und 68), jeweils zu sozial- und beschäftigungspolitischen Zielen, sowie im Umweltrecht meine Schlussanträge vom 13. März 2008, Commune de Mesquer (C-188/07, Slg. 2008, I-4501, Nr. 125), und vom 23. April 2009, Futura Immobiliare u. a. (C-254/08, Slg. 2009, I-6995, Nr. 58).

20 — Vgl. den 13. Erwägungsgrund der mittlerweile aufgehobenen Verordnung (EG) Nr. 1051/2001 des Rates vom 22. Mai 2001 über die Erzeugerbeihilfe für Baumwolle (ABl. L 148, S. 3): „Der Anbau von Baumwolle in dafür wenig geeigneten Regionen kann sich dort, wo Baumwollanbau eine wichtige Rolle spielt, nachteilig auf die Umwelt auswirken und die Agrarwirtschaft beeinträchtigen. ...“ Siehe auch die von der Kommission in Auftrag gegebene Studie der 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), besucht am 11. Juli 2011.

Landwirtschaftspolitik dem Baumwollanbau ablehnend gegenüberstehen würde. Vielmehr ist die Förderung dieser Kultur immer noch im Primärrecht niedergelegt, nämlich im Protokoll Nr. 4 über Baumwolle im Anhang zur Akte über den Beitritt Griechenlands<sup>21</sup>, und wird daher auch sekundärrechtlich verwirklicht.<sup>22</sup>

91. Auf die zweite Teilfrage der dritten Frage wäre daher gegebenenfalls zu antworten, dass die Ziele der Trinkwasserversorgung, der Bewässerung und der Energieversorgung nach Art. 4 Abs. 7 Buchst. c der Wasserrahmenrichtlinie Maßnahmen rechtfertigen können, die mit den Umweltzielen des Art. 4 Abs. 1 unvereinbar sind, wenn der Beitrag dieser Maßnahmen zur Erreichung der erstgenannten Ziele gegenüber der Beeinträchtigung der Umweltziele überwiegt.

#### 5. Zur dritten Teilfrage der dritten Frage – Alternativenprüfung

92. Für die Ermittlung des Gewichts, das den vorgenannten Zielen zukommt, ist neben anderen Faktoren die dritte Teilfrage der dritten Frage von Bedeutung. Der Staatsrat möchte erfahren, ob in jedem Fall eine mit Gründen versehene Entscheidung der Verwaltung auf der Grundlage der erforderlichen wissenschaftlichen Studie ergehen muss, der zufolge die aufnehmende Flussgebietseinheit nicht in der Lage ist, den bestehenden Bedarf auf dem Gebiet des Trinkwassers, der Bewässerung usw. aus den eigenen Wasserressourcen zu befriedigen.

93. Wie die Kommission vorträgt, ergibt sich die Notwendigkeit, den Bedarf in der aufnehmenden Flussgebietseinheit festzustellen, aus der in Art. 4 Abs. 7 Buchst. d der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehenen Alternativenprüfung. Danach setzt die Rechtfertigung einer Abweichung von den Umweltzielen des Art. 4 Abs. 1 auch voraus, dass die nutzbringenden Ziele, denen die Änderungen des Wasserkörpers dienen sollen, aus Gründen der technischen Durchführbarkeit oder aufgrund unverhältnismäßiger Kosten nicht durch andere Mittel erreicht werden können, die eine wesentlich bessere Umweltoption darstellen.

94. Folglich ist vor einer Umleitung zu prüfen, ob die aufnehmende Flussgebietseinheit ihren Wasserbedarf zu verhältnismäßigen Kosten aus den eigenen Ressourcen befriedigen kann und ob dies eine wesentlich bessere Umweltoption darstellen würde. In diesem Zusammenhang wäre auch eine Umstellung der Landwirtschaft auf andere Kulturen zu erwägen, die weniger Bewässerung erfordern würde.<sup>23</sup>

95. Das Ergebnis dieser Prüfung gehört zu den nach der Wasserrahmenrichtlinie notwendigen Gründen für eine etwaige Umleitung. Es wäre daher nach Art. 4 Abs. 7 Buchst. b der Wasserrahmenrichtlinie im Bewirtschaftungsplan im Einzelnen darzulegen.

96. Auf die dritte Teilfrage der dritten Frage wäre daher zu antworten, dass nach Art. 4 Abs. 7 Buchst. b und d der Wasserrahmenrichtlinie im Bewirtschaftungsplan darzulegen ist, dass die aufnehmende Flussgebietseinheit ihren Wasserbedarf nicht zu verhältnismäßigen Kosten aus den eigenen Ressourcen befriedigen kann oder dass dies keine wesentlich bessere Umweltoption darstellen würde.

21 — ABl. 1979 L 291, S. 174.

22 — Siehe die Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates vom 23. Juni 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 und zur Einführung nationaler Umstrukturierungsprogramme für den Baumwollsektor (ABl. L 178, S. 1), in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 472/2009 des Rates vom 25. Mai 2009 (ABl. L 144, S. 1).

23 — Vgl. die in Fn. 20 zitierte Studie, S. 12.

## 6. Zur vierten Frage – Vorwirkungen der Wasserrahmenrichtlinie

97. Die vierte Frage stellt der Staatsrat für den Fall, dass insbesondere Art. 4 der Wasserrahmenrichtlinie aus zeitlichen Gründen nicht auf das streitgegenständliche Vorhaben anzuwenden ist. Nach der hier vertretenen Auffassung zur ersten Frage<sup>24</sup> muss sie daher beantwortet werden.

98. Der Staatsrat möchte erfahren, ob die praktische Wirksamkeit der Wasserrahmenrichtlinie bereits gefährdet wird, wenn die Umleitung von Wasser aus einem Einzugsgebiet in ein anderes Einzugsgebiet erlaubt wird, ohne dass die Bewirtschaftungspläne für diese Flussgebietseinheiten bereits erstellt wurden, oder ob Kriterien wie der Umfang der vorgesehenen Maßnahmen und die Ziele der Wasserumleitung berücksichtigt werden müssen.

### a) Zur Rechtsprechung über die Vorwirkungen von Richtlinien

99. Diese Frage stützt sich auf die ständige Rechtsprechung, wonach die Mitgliedstaaten, an die eine Richtlinie gerichtet ist, während der Frist für deren Umsetzung keine Vorschriften erlassen dürfen, die geeignet sind, die Erreichung des in der Richtlinie vorgeschriebenen Ziels ernstlich zu gefährden. Die Unterlassenspflicht gilt für alle Träger öffentlicher Gewalt und erfasst den Erlass jeder allgemeinen und speziellen Maßnahme, die eine solche zielgefährdende Wirkung entfalten kann.<sup>25</sup> Nach Art. 4 Abs. 3 EUV in Verbindung mit Art. 288 Abs. 3 AEUV gilt sie auch während eines Übergangszeitraums, während dessen die Mitgliedstaaten ihre nationalen Regelungen weiter anwenden dürfen, obwohl diese nicht in Einklang mit der betreffenden Richtlinie stehen.<sup>26</sup>

100. Daher dürfen die Mitgliedstaaten auch während des Übergangszeitraums zur Erstellung von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen keine Maßnahmen ergreifen, die geeignet sind, die in der Wasserrahmenrichtlinie vorgeschriebenen Ziele ernstlich zu gefährden.

101. Im Hinblick auf das Verschlechterungsverbot des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i der Wasserrahmenrichtlinie ist diese Verpflichtung noch stärker gerechtfertigt als bei anderen Richtlinien. Die Umweltziele dieser Regelung erschöpfen sich nämlich nicht in diesem Verschlechterungsverbot, d. h. einer Verpflichtung, Beeinträchtigungen zu verhindern. Vielmehr tritt spätestens nach Ablauf der Übergangsfrist für die Erstellung von Bewirtschaftungsplänen gemäß Ziff. ii eine Sanierungspflicht hinzu, d. h. die Pflicht, einen guten Gewässerzustand herbeizuführen. Es wäre widersprüchlich, zunächst den Gewässerzustand zu verschlechtern, um ihn anschließend wieder sanieren zu müssen.

### b) Zum Vertrauensschutz und der Rechtssicherheit

102. Auch die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit stehen einer Vorwirkung des Verschlechterungsverbots nicht entgegen.

103. Nach ständiger Rechtsprechung ist der Grundsatz des Vertrauensschutzes Teil der Unionsrechtsordnung und muss von den Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Regelungen der Union beachtet werden.<sup>27</sup> Dieser Grundsatz lässt es nicht zu, dass einem Berechtigten durch eine Änderung der anwendbaren Regelung rückwirkend ein auf der Grundlage der früheren Regelung

24 – Siehe oben, Nr. 53.

25 – Urteile vom 18. Dezember 1997, *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96, Slg. 1997, I-7411, Randnr. 45), und vom 26. Mai 2011, *Stichting Natuur en Milieu u. a.* (C-165/09 bis C-167/09, Slg. 2011, I-4599, Randnr. 78 und die dort angeführte Rechtsprechung).

26 – Urteile vom 10. November 2005, *Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie* (C-316/04, Slg. 2005, I-9759, Randnr. 42), vom 14. September 2006, *Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie* (C-138/05, Slg. 2006, I-8339, Randnr. 42), sowie *Stichting Natuur en Milieu u. a.* (zitiert in Fn. 25, Randnr. 79).

27 – Urteile vom 26. April 1988, *Krücken* (316/86, Slg. 1988, 2213, Randnr. 22), und vom 11. Juli 2002, *Marks & Spencer* (C-62/00, Slg. 2002, I-6325, Randnr. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung).



erworbenes Recht genommen wird.<sup>28</sup> Dementsprechend sind die Vorschriften des materiellen Unionsrechts so auszulegen, dass sie für vor ihrem Inkrafttreten *abgeschlossene* Sachverhalte nur gelten, soweit aus ihrem Wortlaut, ihrer Zielsetzung oder ihrem Aufbau eindeutig hervorgeht, dass ihnen eine solche Wirkung beizumessen ist.<sup>29</sup>

104. Vorliegend bestehen aber keine erworbenen Rechte auf die Genehmigung des Umleitungsvorhabens, da der Staatsrat alle zuvor erteilten Genehmigungen wieder aufgehoben hat. Der Sachverhalt ist gerade noch nicht abgeschlossen.<sup>30</sup> Der bloße Umstand, ein Genehmigungsverfahren zu betreiben, begründet noch keinen Anspruch darauf, es auch erfolgreich abschließen zu können.

105. Es ist auch kein Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes, wenn während eines Genehmigungsverfahrens strengere Bedingungen für die Erteilung der Genehmigung anwendbar werden. Vielmehr ist es prinzipiell zulässig, eine neue Regelung auf die künftigen Folgen eines Sachverhalts anzuwenden, der unter der Geltung der früheren Regelung entstanden ist.<sup>31</sup> Dieser Grundsatz darf nämlich nicht so weit ausgedehnt werden, dass die Anwendung einer neuen Vorschrift auf die künftigen Auswirkungen von Sachverhalten, die unter der Geltung der alten Regelung entstanden sind, schlechthin ausgeschlossen ist.<sup>32</sup>

106. Das laufende Genehmigungsverfahren ist als Sachverhalt anzusehen, der unter der Geltung der früheren Regelung entstanden ist; die abschließende Entscheidung ist eine künftige Folge dieses Sachverhalts, die anhand der neuen Regelung zu bestimmen ist.<sup>33</sup> Insofern greift kein Vertrauensschutz.

107. Begrenzt wird die Vorwirkung des Verschlechterungsverbots jedoch durch eine Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Anwendung grundlegender Änderungen des *Verfahrensrechts* auf Verfahren, die bereits eingeleitet waren, als die entsprechenden Richtlinienbestimmungen wirksam wurden. Zwar ist bei Verfahrensvorschriften im Allgemeinen davon auszugehen, dass sie auf alle zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens anhängigen Rechtsstreitigkeiten anwendbar sind.<sup>34</sup> Wie die thessalischen Provinzverwaltungen und DEI betonen, hat der Gerichtshof es im Umweltrecht<sup>35</sup> wie auch im Bereich des öffentlichen Auftragswesens<sup>36</sup> jedoch sogar nach Ablauf der Umsetzungsfrist abgelehnt, schwerwiegende Änderungen des Verfahrensrechts auf laufende Verfahren anzuwenden. Bei diesen Entscheidungen ging es darum, in laufenden Genehmigungsverfahren zusätzlich die Umweltauswirkungen nach der UVP-Richtlinie zu prüfen, was aufwändige Studien und die Beteiligung der Öffentlichkeit erfordert hätte, sowie im Recht der öffentlichen Aufträge darum, ob in laufenden Vergabeverfahren die Anforderungen der Richtlinie 93/38/EWG<sup>37</sup> an die förmliche Ausschreibung beachtet werden mussten. Der Gerichtshof wollte vermeiden, dass Verfahren, die bereits auf nationaler Ebene komplex sind und die vor Ablauf der Frist für die Umsetzung einer Richtlinie förmlich eingeleitet

28 — Siehe zum Anspruch auf Rückerstattung zu viel gezahlter Steuern das Urteil vom 12. Mai 2011, Enel Maritsa Iztok 3 (C-107/10, Slg. 2011, I-3873, Randnr. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).

29 — Urteile vom 29. Januar 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, Slg. 2002, I-1049, Randnr. 49), und vom 11. Dezember 2008, Kommission/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, Slg. 2008, I-9465, Randnr. 44).

30 — Vgl. das Urteil vom 21. Januar 2003, Deutschland/Kommission (C-512/99, Slg. 2003, I-845, Randnr. 45).

31 — Urteile vom 29. Juni 1999, Butterfly Music (C-60/98, Slg. 1999, I-3939, Randnr. 25 und die dort angeführte Rechtsprechung), Kommission/Freistaat Sachsen (zitiert in Fn. 29, Randnr. 43) und vom 14. Januar 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, Slg. 2010, I-131, Randnr. 46).

32 — Urteil Kommission/Freistaat Sachsen (zitiert in Fn. 29, Randnr. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

33 — Urteil Deutschland/Kommission (zitiert in Fn. 30, Randnrn. 46 ff.).

34 — Urteile vom 12. November 1981, Meridionale Industria Salumi u. a. (212/80 bis 217/80, Slg. 1981, 2735, Randnr. 9), vom 1. Juli 2004, Tsapalos und Diamantakis (C-361/02 und C-362/02, Slg. 2004, I-6405, Randnr. 19), und vom 29. März 2011, ArcelorMittal Luxembourg/Kommission (C-201/09 P und C-216/09 P, Slg. 2011, I-2239, Randnr. 75).

35 — Urteile vom 18. Juni 1998, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, Slg. 1998, I-3923, Randnr. 23), und vom 23. März 2006, Kommission/Österreich (Lauteracher Ried, C-209/04, Slg. 2006, I-2755, Randnrn. 56 ff.), zur Habitatrichtlinie.

36 — Urteil vom 5. Oktober 2000, Kommission/Frankreich (C-337/98, Slg. 2000, I-8377, Randnrn. 35 ff.).

37 — Richtlinie des Rates vom 14. Juni 1993 zur Koordinierung der Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor (ABl. L 199, S. 84).

wurden, durch die spezifischen Anforderungen der Richtlinie noch zusätzlich belastet und verzögert und bereits entstandene Rechtspositionen beeinträchtigt werden.<sup>38</sup> Daher sollte die Vorwirkung der Wasserrahmenrichtlinie nicht zu entsprechenden zusätzlichen aufwändigen Verfahrensschritten führen. Davon ist jedoch die Anwendung materiell-rechtlicher Anforderungen – z. B. des Verschlechterungsverbots – zu unterscheiden.<sup>39</sup>

108. Bei der Bestimmung des genauen Umfangs der Vorwirkung des Verschlechterungsverbots können die Überlegungen zu Art. 4 der Wasserrahmenrichtlinie im Rahmen der zweiten und dritten Frage helfen. Allerdings ist nicht jede drohende Verletzung von Art. 4 bereits eine ernstliche Gefährdung der Richtlinienziele. Vielmehr muss die Gefährdung auch nach Ablauf der Fristen für die Anwendung von Art. 4 *fortdauern* und dies nicht nur vorübergehend. Darüber hinaus muss sie ernstlich, d. h. nicht nur geringfügiger Natur, sein. Schließlich können die Vorwirkungen der Wasserrahmenrichtlinie nicht so weit gehen, dass die Mitgliedstaaten die Schritte zur Vorbereitung der Anwendung der Richtlinie oder die Sanierungspflicht entgegen dem ausdrücklich niedergelegten Zeitplan vorwegnehmen müssen.

c) Zum Ausgangsfall

109. Zum Ausgangsfall ist somit Folgendes anzumerken:

110. Der fortdauernde Charakter des Umleitungsvorhabens liegt auf der Hand. Ob es die Richtlinienziele ernstlich gefährdet, müssen die zuständigen innerstaatlichen Stellen, gegebenenfalls der Staatsrat, prüfen.

111. Eine ernstliche Gefährdung kann allerdings nicht allein deshalb angenommen werden, weil die Umleitung durchgeführt wird, bevor die Bewirtschaftungspläne für die beteiligten Einheiten vorliegen. Nach Ablauf der Übergangsfrist wären solche Pläne nach den Ausführungen zur zweiten Frage<sup>40</sup> zwar notwendig, doch könnte sich völlig unabhängig von diesen Plänen herausstellen, dass die Umleitung den Umweltzielen des Art. 4 Abs. 1 der Wasserrahmenrichtlinie nicht oder nur in geringem Maß widerspricht.

112. Der erste Schritt zur Feststellung einer ernstlichen Gefährdung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie durch die Umleitung ist daher, anhand der Kriterien der Richtlinie die Auswirkungen des Vorhabens auf die Ziele des Art. 4 Abs. 1 zu untersuchen.

113. Kommt man dabei zu dem Ergebnis, dass die Ziele ernstlich in Frage gestellt werden, so ist darüber hinaus zu prüfen, ob die Maßnahme gerechtfertigt ist. Denn vor Ablauf der Übergangsfrist kann die Handlungsfreiheit nicht weiter eingeschränkt sein als bei einer vollständigen Anwendung der Wasserrahmenrichtlinie. Und eine Verletzung der Umweltziele des Art. 4 Abs. 1 der Wasserrahmenrichtlinie kann, wie bereits dargelegt, gerechtfertigt sein.

114. Für eine Rechtfertigung kommen zwei Rechtsgrundlagen in Betracht: erstens die bereits angesprochene Behandlung des Vorhabens als neue Änderung der physischen Eigenschaften eines Oberflächenwasserkörpers bzw. neue nachhaltige Entwicklungstätigkeit im Sinne von Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie<sup>41</sup> und zweitens die Behandlung des Gewässers im Sinne von Art. 4 Abs. 5 als bereits durch menschliche Tätigkeiten beeinträchtigt. Die letztgenannte Bestimmung würde eine Rechtfertigung erleichtern. Beide Rechtfertigungsgründe müssen unter Beachtung von Art. 4 Abs. 8 und 9 angewandt werden.

38 — Siehe die in Fn. 35 zitierten Urteile *Gedeputeerde Staten van Noord-Holland und Lauteracher Ried*.

39 — Vgl. zur Habitatrichtlinie meine Schlussanträge vom 28. Juni 2011 in der anhängigen Rechtssache *Kommission/Spanien (Alto Sil, C-404/09, Nrn. 69 ff.)*.

40 — Siehe oben, Nrn. 75 ff.

41 — Siehe dazu oben, Nrn. 72 ff.

115. Art. 4 Abs. 5 der Wasserrahmenrichtlinie wurde noch nicht erörtert, da es bisher um *neue* Änderungen an einem Gewässer ging. Derartige Änderungen unterliegen Art. 4 Abs. 7. Im Rahmen der Vorwirkungen der Wasserrahmenrichtlinie geht es jedoch darum, Maßnahmen zu verhindern, die zu einem *späteren* Zeitpunkt, nämlich bei Ablauf der Übergangsfrist für die Anwendung des Art. 4, Ende 2009, zu einem Zustand führen würden, der mit dieser Bestimmung unvereinbar wäre. Wenn also das Gesetz 3481/2006 dazu geführt hat, dass der Acheloos Ende 2009 schon erheblich durch menschliche Tätigkeiten beeinträchtigt war, dann müsste diese Beeinträchtigung und damit das Gesetz an Art. 4 Abs. 5 gemessen werden.

116. Aus den Angaben der Parteien ergibt sich zwar, dass insbesondere ein Staudamm möglicherweise bereits weitgehend fertiggestellt ist, die eigentliche Umleitung aber bislang noch nicht verwirklicht wurde. Daher erscheint es unwahrscheinlich, dass der Acheloos in Bezug auf die Umleitung bereits im Sinne von Art. 4 Abs. 5 der Wasserrahmenrichtlinie beeinträchtigt ist.

117. Folglich kommt es auch bei der Prüfung, ob das Umleitungsvorhaben die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie ernstlich beeinträchtigen würde, voraussichtlich auf Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie an. Insofern kann auf die Ausführungen zur zweiten und dritten Frage verwiesen werden.

118. Anders als bei der vollen Anwendung der Wasserrahmenrichtlinie müssen allerdings auch im Rahmen der Rechtfertigung von Beeinträchtigungen der Umweltziele nach Art. 4 Abs. 1 noch keine Bewirtschaftungspläne vorliegen. Denn diese Pläne waren nach den ausdrücklichen Bestimmungen von Art. 13 Abs. 6 noch gar nicht fällig. Und ihr Erlass nimmt aufgrund der notwendigen Öffentlichkeitsbeteiligung sehr viel Zeit in Anspruch.<sup>42</sup> Gleichwohl setzt eine Rechtfertigung eine vergleichbare wissenschaftliche Grundlage voraus wie die Bewirtschaftungspläne. Ohne entsprechende Kenntnisse ist die gebotene Abwägung und Alternativenprüfung nämlich nicht möglich. Die zuständigen Stellen könnten weder die Vorteile der Maßnahme noch ihre nachteiligen Auswirkungen angemessen beurteilen.

119. Teilweise mussten bei der Annahme des Gesetzes 3481/2006 bereits Ergebnisse der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie vorliegen, die bei dieser Prüfung nützlich sein könnten. So musste bis zum 22. Dezember 2004 für jede Flussgebietseinheit nach Art. 5 Abs. 1 der Wasserrahmenrichtlinie eine Analyse ihrer Merkmale, eine Überprüfung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf den Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers sowie eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung erstellt werden. Auch die Programme zur Überwachung des Zustands der Gewässer nach Art. 8 sowie die Zeitpläne und Arbeitsprogramme für die Aufstellung der Bewirtschaftungspläne nach Art. 14 Abs. 1 Buchst. a mussten bereits weitgehend vorbereitet sein, da sie zum 22. Dezember 2006 fällig wurden. Nur soweit für eine Rechtfertigung weiter gehende Kenntnisse notwendig waren, hätten sie im Vorgriff auf die weitere Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie erarbeitet werden müssen.

120. Im Übrigen kommt es bei dieser Rechtfertigung, wie im Zusammenhang mit dem dritten Teil der dritten Frage erörtert<sup>43</sup>, auf die Ziele der Maßnahme an.

121. Zusammenfassend ist auf die vierte Frage zu antworten, dass eine vor Ablauf der Frist zur Festlegung von Bewirtschaftungsplänen oder Maßnahmenprogrammen erlassene nationale Regelung, mit der die Umleitung von Wasser aus einem bestimmten Einzugsgebiet in ein anderes Einzugsgebiet erlaubt wird, die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie ernstlich beeinträchtigt, wenn die Umleitung zu

42 — Siehe dazu im Folgenden, Nr. 125.

43 — Siehe oben, Nrn. 84 ff.

einem dauerhaft und nicht nur geringfügig mit Art. 4 der Richtlinie unvereinbaren Gewässerzustand führt. Dabei ist auch im Rahmen der Vorwirkung von Art. 4 eine Rechtfertigung durch überwiegende Allgemeininteressen möglich; Bewirtschaftungspläne sind zwar entbehrlich, doch muss die innerstaatliche Regelung aufgrund einer hinreichenden Datenlage getroffen worden sein.

#### 7. Zur fünften Frage – Öffentlichkeitsbeteiligung

122. Mit der fünften Frage möchte der Staatsrat erfahren, ob eine nationale Regelung, die vom nationalen Parlament erlassen wird und mit der Bewirtschaftungspläne für Einzugsgebiete gebilligt werden, ohne dass die betreffenden nationalen Vorschriften im Verfahren vor dem nationalen Parlament eine Anhörung der Öffentlichkeit vorsehen und ohne dass sich aus den Akten ergibt, dass das in der Richtlinie vorgesehene Verfahren der Anhörung von der Verwaltung eingehalten wurde, mit der Wasserrahmenrichtlinie vereinbar ist.

123. Die Provinzverwaltung Magnisia und DEI halten diese Frage zwar für hypothetisch, da beim Erlass des streitgegenständlichen Gesetzes noch keine Verpflichtung zur Erstellung von Bewirtschaftungsplänen bestand. Gleichwohl geht es im Ausgangsverfahren auch um zwei Bewirtschaftungspläne, die durch das Gesetz 3481/2006 angenommen wurden und allem Anschein nach auch weiterhin – d. h. nach Ablauf der Übergangsfrist – in Kraft sind. Im Übrigen geht der Staatsrat möglicherweise davon aus, dass diese Bewirtschaftungspläne nach griechischem Recht erforderlich waren, das er vorausschauend bereits im Einklang mit den verfahrensrechtlichen Anforderungen der Richtlinie anwenden möchte. Daher ist nicht auszuschließen, dass eine Beantwortung dieser Frage für die Entscheidung des Ausgangsverfahrens erforderlich ist.

124. Das Fehlen einer Anhörung könnte gegen Art. 14 der Wasserrahmenrichtlinie verstoßen. Danach sollen der Einzelne und die interessierten Stellen das Recht erhalten, sich aktiv an der Umsetzung der Richtlinie, insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete, zu beteiligen.<sup>44</sup>

125. Zu diesem Zweck verlangt Art. 14 der Wasserrahmenrichtlinie die Veröffentlichung verschiedener Dokumente in bestimmten Abständen *vor* Beginn des Zeitraums, auf den sich der Plan bezieht. Mindestens drei Jahre vor Inkrafttreten des Plan muss ein Zeitplan für seine Aufstellung veröffentlicht werden, zwei Jahre vor Inkrafttreten ein vorläufiger Überblick über die einschlägigen wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen, und die Entwürfe des Bewirtschaftungsplans müssen mindestens ein Jahr vor Inkrafttreten zugänglich sein. Weitere Hintergrunddokumente müssen auf Antrag herausgegeben werden. Um eine aktive Einbeziehung und Anhörung zu ermöglichen, räumen die Mitgliedstaaten nach Art. 14 Abs. 2 für schriftliche Bemerkungen zu diesen Unterlagen eine Frist von mindestens sechs Monaten ein.

126. Eine Abweichung von diesen Anforderungen bei der Erstellung von Bewirtschaftungsplänen ist nicht vorgesehen. Insbesondere existiert keine Ausnahme für Legislativmaßnahmen, wie sie Art. 1 Abs. 5 der UVP-Richtlinie enthält.

127. Entgegen der Auffassung der Provinzverwaltung Larisa liegt darin keine Regelungslücke, die in Analogie zur UVP-Richtlinie<sup>45</sup> auszufüllen wäre. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der Unionsgesetzgeber *bewusst* davon absah, eine vergleichbare Ausnahme für Gesetzgebungsverfahren vorzusehen. Dafür sprechen insbesondere das bei Annahme der Wasserrahmenrichtlinie vorliegende

44 — Urteil Kommission/Luxemburg (zitiert in Fn. 16, Randnr. 80).

45 — Siehe dazu nachfolgend, Nrn. 131 ff.

Urteil WWF u. a.<sup>46</sup> und das damals anhängige Verfahren Linster<sup>47</sup>, die beide die Anforderung an die Ausnahme der UVP-Richtlinie für Gesetzgebungsverfahren betrafen, sowie die kurze Zeit später verabschiedete SUP-Richtlinie, die eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Umweltprüfung gesetzgeberischer Maßnahmen ausdrücklich vorsieht.

128. Fehl geht die Provinzverwaltung Larisa auch mit dem Argument, in Abwesenheit einer Ausnahme für Gesetzgebungsverfahren würden die Mitgliedstaaten daran gehindert, Bewirtschaftungspläne in der Form von Gesetzen anzunehmen. Vielmehr können sie diese Vorgehensweise durchaus wählen, wenn sie die in Art. 14 der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehenen Schritte in ihr Gesetzgebungsverfahren oder seine Vorbereitung durch die Verwaltung integrieren.

129. Somit ist auf die fünfte Frage zu antworten, dass es mit Art. 14 der Wasserrahmenrichtlinie unvereinbar ist, Bewirtschaftungspläne festzulegen, ohne die vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen.

#### B – Zur UVP-Richtlinie

130. Die sechste Frage betrifft die UVP-Richtlinie. Anscheinend wurde vor Erlass des Gesetzes 3481/2006 keine erneute Umweltverträglichkeitsprüfung betreffend die Errichtung von Staudämmen und die Umleitung von Wasser durchgeführt. Stattdessen wurde auf die bereits durchgeführte Umweltverträglichkeitsstudie verwiesen, auf der die im Jahr 2005 aufgehobene Genehmigung des Vorhabens aus dem Jahr 2003 beruhte. Der Staatsrat fragt, ob diese Vorgehensweise den Anforderungen der UVP-Richtlinie genügt.

131. Dabei geht der Staatsrat davon aus, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung der aufgehobenen Genehmigung alle Informationen enthielt, die nach der UVP-Richtlinie notwendig waren. Die Öffentlichkeitsbeteiligung habe sich allerdings darin erschöpft, die später aufgehobene Genehmigung von 2003 zu veröffentlichen.

132. Die Anforderungen der UVP-Richtlinie sind nur von Bedeutung, wenn die Richtlinie überhaupt anwendbar ist. Nach Art. 1 Abs. 5 gilt sie jedoch nicht für Projekte, die im Einzelnen durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigt werden. Die Vorschrift hält dazu ausdrücklich fest, dass die mit der Richtlinie verfolgten Ziele einschließlich des Ziels der Bereitstellung von Informationen im Wege des Gesetzgebungsverfahrens erreicht werden.

133. Aus dieser Vorschrift ergibt sich, dass sie durch die UVP-Richtlinie erfasste Projekte vom Prüfungsverfahren freistellt, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind. Zum einen muss das Projekt im Einzelnen durch ein besonderes Gesetz genehmigt werden; zum anderen müssen die Ziele der Richtlinie einschließlich des Ziels der Bereitstellung von Informationen im Wege des Gesetzgebungsverfahrens erreicht werden.<sup>48</sup>

134. Nur wenn ein Gesetzgeber über Angaben verfügt, die denen gleichwertig sind, welche der zuständigen Behörde im Rahmen eines behördlichen Genehmigungsverfahrens vorzulegen wären, werden die Zwecke der Richtlinie im Wege des Gesetzgebungsverfahrens erreicht.<sup>49</sup>

46 — Urteil vom 16. September 1999, WWF u. a. (C-435/97, Slg. 1999, I-5613).

47 — Urteil vom 19. September 2000, Linster (C-287/98, Slg. 2000, I-6917).

48 — Urteil WWF u. a. (zitiert in Fn. 46, Randnr. 57).

49 — Urteil Linster (zitiert in Fn. 47, Randnr. 54).

135. Demgemäß hat der Gerichtshof entschieden, dass ein Projekt nicht im Sinne von Art. 1 Abs. 5 der UVP-Richtlinie im Einzelnen durch ein Gesetz genehmigt wird, wenn dieses Gesetz zum einen nicht die zur Prüfung der Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt erforderlichen Angaben enthält, sondern die Durchführung einer entsprechenden Studie vorschreibt, und zum anderen vorsieht, dass der Projektträger das Recht zur Durchführung des Projekts erst aufgrund des Erlasses weiterer Entscheidungen erhält.<sup>50</sup>

136. Generalanwältin Sharpston hat dazu jüngst klargestellt, dass es in der UVP-Richtlinie nicht um Formalismus geht, sondern ihr Anliegen vielmehr ist, für alle Großvorhaben wirksame Umweltverträglichkeitsprüfungen vorzusehen und eine angemessene Öffentlichkeitsbeteiligung an den Entscheidungsverfahren sicherzustellen.<sup>51</sup> Sofern der Gesetzgeber über die erforderlichen Informationen verfügt und seine demokratische Aufgabe korrekt und wirksam wahrnimmt, d. h., dass die gewählten Volksvertreter die Möglichkeit hatten, das geplante Projekt sachgerecht zu prüfen und zu diskutieren, erreicht das Gesetzgebungsverfahren die mit der UVP-Richtlinie verfolgten Ziele.<sup>52</sup> Umgekehrt bietet ein Gesetzgebungsverfahren, das lediglich der formellen Absegnung eines vorangegangenen verwaltungsbehördlichen Verfahrens dient, in dessen Rahmen die jeweiligen Entscheidungen praktisch bereits getroffen wurden, nicht dieselben Garantien wie die von der UVP-Richtlinie geforderten.<sup>53</sup>

137. Folglich ist im Ausgangsfall zu klären, ob der Gesetzgeber erstens über die im Verfahren der UVP-Richtlinie notwendigen Informationen verfügte und zweitens die Umweltauswirkungen des Vorhabens angemessen prüfen und diskutieren konnte.

138. Was die Aktualität der Informationen angeht, enthält die UVP-Richtlinie keine spezifischen Anforderungen. Die Umweltauswirkungen eines Vorhabens können jedoch nur auf der Grundlage der besten – zum Zeitpunkt der Genehmigung – verfügbaren Kenntnisse zutreffend gewürdigt werden. Dementsprechend enthält insbesondere Art. 5 Abs. 1 der UVP-Richtlinie Anhaltspunkte dafür, dass neuere Angaben vorzulegen sind, wenn sich dies aus den Umständen des betreffenden Falles ergibt.

139. So verlangt Art. 5 Abs. 1 Buchst. b der UVP-Richtlinie, dass der Umfang der vom Projektträger vorzulegenden Angaben unter Berücksichtigung des Kenntnisstands festzulegen ist. Dies ist in der Regel der Stand der Kenntnisse zu Beginn eines Genehmigungsverfahrens, da zu diesem Zeitpunkt bestimmt werden muss, welche Angaben der Projektträger vorlegt. Allerdings hängt der Umfang dieser Angaben nach Art. 5 Abs. 1 Buchst. a der UVP-Richtlinie auch davon ab, ob die Angaben in einem bestimmten Stadium des Genehmigungsverfahrens und in Anbetracht der besonderen Merkmale eines bestimmten Projekts oder einer bestimmten Art von Projekten und der möglicherweise beeinträchtigten Umwelt von Bedeutung sind.

140. Wenn sich daher in einem späteren Stadium des Genehmigungsverfahrens zeigt, dass aktuellere Angaben nötig sind, um die Umweltauswirkungen eines Vorhabens zutreffend zu beurteilen, müssen diese Angaben verlangt werden.<sup>54</sup>

141. Somit hat der Staatsrat zu prüfen, ob die im Jahr 2003 ausreichenden Informationen auch noch im Jahr 2006 ausreichen, um die Umweltauswirkungen des Vorhabens zu beurteilen. Wenn dies der Fall ist, war es zulässig, die entsprechenden Dokumente im Gesetzgebungsverfahren wieder zu verwenden.

50 — Urteile WWF u. a. (zitiert in Fn. 46, Randnr. 62) und Linster (zitiert in Fn. 47, Randnr. 57).

51 — Schlussanträge vom 19. Mai 2011 in den anhängigen Rechtssachen Boxus und Roua u. a. (C-128/09, C-129/09, C-130/09, C-131/09, C-134/09 und C-135/09, Nr. 79).

52 — Schlussanträge Boxus und Roua u. a. (zitiert in Fn. 51, Nrn. 84 und 87).

53 — Schlussanträge Boxus und Roua u. a. (zitiert in Fn. 51, Nr. 88).

54 — Vgl. das Urteil vom 3. März 2011, Kommission/Irland (C-50/09, Slg. 2011, I-873, Randnr. 40).

142. Dabei ist insbesondere darauf einzugehen, ob die Informationen noch ausreichend aktuell waren, und – wie die Provinzverwaltung Aitoloakarnania u. a. zutreffend vortragen – in diesem Zusammenhang, ob das Vorhaben gegenüber der früheren Prüfung der Umweltauswirkungen in einer Weise verändert wurde, die zu stärkeren Auswirkungen auf die Umwelt führen würde.<sup>55</sup> Die Provinzverwaltung Aitoloakarnania u. a. werfen auch die durchaus relevante Frage auf, ob es ausreicht, die Beurteilung der Umweltauswirkungen im Jahr 2006 auf Informationen zu stützen, die zu wesentlichen Teilen vor 1995 zusammengestellt und vor 2003 nur ergänzt wurden. Der Staatsrat betont im Vorabentscheidungsersuchen selbst, dass keine verlässlichen und aktualisierten Daten über die Vogelwelt in den betroffenen Schutzgebieten vorliegen.<sup>56</sup>

143. Nach dem Vorbringen der Provinzverwaltung Aitoloakarnania u. a. zum parlamentarischen Verfahren beim Erlass der Art. 9 und 13 des Gesetzes 3481/2006 verdient darüber hinaus auch dieses Verfahren eine genauere Betrachtung. Falls die Abgeordneten über den Inhalt dieser Bestimmungen sowie das angenommene Vorhaben tatsächlich nicht informiert waren<sup>57</sup>, ist äußerst zweifelhaft, dass sie seine Umweltauswirkungen angemessen prüfen und diskutieren konnten.

144. Auf die sechste Frage ist daher zu antworten, dass eine Umweltverträglichkeitsstudie, die dem nationalen Parlament nach der gerichtlichen Nichtigkeitsklärung des Aktes, mit dem sie bereits von der Verwaltung gebilligt worden war, zur Billigung vorgelegt wurde, die Anforderungen des Art. 1 Abs. 5 der UVP-Richtlinie erfüllt, wenn sie erstens dem Gesetzgeber die im Verfahren der Richtlinie notwendigen – d. h. ausreichend aktuellen und vollständigen – Informationen zur Verfügung stellte und zweitens der Gesetzgeber auf dieser Grundlage die Umweltauswirkungen des Vorhabens angemessen prüfen und diskutieren konnte.

### C – Zur SUP-Richtlinie

145. Der Staatsrat möchte durch die Fragen 7, 8 und 9 auch aufklären, ob das Gesetz 3481/2006 den Anforderungen der SUP-Richtlinie genügt. Zu diesem Zweck fragt er, ob die Vorhaben in den sachlichen und gegebenenfalls auch den zeitlichen Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie fallen (dazu unter 1 und 2). Falls ja, möchte er wissen, ob zusätzlich zu den Prüfungen nach der Wasserrahmenrichtlinie und der UVP-Richtlinie eine gesonderte Umweltprüfung nach der SUP-Richtlinie erforderlich ist (dazu unter 3).

#### 1. Zur siebten Frage – der sachliche Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie

146. Mit der siebten Frage will der Staatsrat erfahren, ob die SUP-Richtlinie auf einen Plan zur Umleitung eines Flusses anzuwenden ist, wenn der Plan die Errichtung von Staudämmen und die Umleitung von Wasser aus einer Flussgebietseinheit in eine andere betrifft, in den Anwendungsbereich der Wasserrahmenrichtlinie fällt, Arbeiten im Sinne der UVP-Richtlinie betrifft und Umweltauswirkungen auf Gebiete im Sinne der Habitatrichtlinie haben kann.

147. Um zu ermitteln, ob ein derartiger Plan in den sachlichen Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie fällt, ist erstens zu prüfen, ob er ein Plan oder Programm im Sinne von Art. 2 Buchst. a dieser Richtlinie ist, und zweitens, ob er unter Art. 3 Abs. 2 bis 4 fällt.

55 – Vgl. Urteil vom 6. November 2008, Kommission/Deutschland (Nivelsteiner Sandwerke, C-247/06, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnrn. 49 f.).

56 – Siehe nachfolgend, Nr. 204.

57 – Randnr. 44 der Stellungnahme der Provinzverwaltung Aitoloakarnania u. a.

a) Zum Begriff „Pläne und Programme“

148. Nach Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie bezeichnet der Ausdruck „Pläne und Programme“ im Sinne der Richtlinie Pläne und Programme, die von einer Behörde ausgearbeitet und/oder angenommen werden oder die für die Annahme im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden *und* die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen.

149. Das Vorabentscheidungsersuchen lässt nicht erkennen, ob ein „Plan zur Umleitung eines Flusses“ aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden *muss*. Soweit ein Plan unabhängig von einer Verpflichtung entwickelt wird, bedarf er keiner Umweltprüfung nach der SUP-Richtlinie.<sup>58</sup>

150. Nach dem Vorbringen von DEI erscheint es zwar möglich, dass ein Umleitungsvorhaben Gegenstand eines nach griechischem Recht vorgesehenen Flächennutzungsplans sein kann. Ein solcher Plan ist allerdings nicht Gegenstand des Vorabentscheidungsersuchens, sondern wurde vielmehr nach Darstellung von DEI vom Staatsrat in einer früheren Entscheidung als nicht erforderlich angesehen.

151. Wenn konkrete Projekte einer Genehmigung bedürfen, dürfte eine Umweltprüfung nach der SUP-Richtlinie in der Regel ebenfalls nicht notwendig sein. Die Projektgenehmigung als solche ist nämlich kein Plan oder Programm.

152. Die Frage betrifft allerdings auch die Bewirtschaftungspläne für die Flussgebietseinheiten Acheloos und Pineos, die Teil des Gesetzes 3481/2006 sind. Dass es sich dabei um Pläne im Sinne der SUP-Richtlinie handelt, steht außer Zweifel. Sie müssen nach Art. 13 der Wasserrahmenrichtlinie erstellt werden. Auch wurden sie von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament im Wege des Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet.

b) Zur Prüfungspflicht von Bewirtschaftungsplänen

153. Nach Art. 3 Abs. 1 der SUP-Richtlinie werden unter die Abs. 2 bis 4 fallende Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung nach den Art. 4 bis 9 unterzogen.

154. Nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie wird eine Umweltprüfung bei Plänen vorgenommen, die in den Bereichen Wasserwirtschaft ausgearbeitet werden und die den Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie aufgeführten Projekte setzen.

155. Die Bewirtschaftungspläne setzen den Rahmen für die Genehmigung derartiger Projekte, z. B. für die Umleitung von Wasserressourcen gemäß Anhang I Nr. 12 der UVP-Richtlinie und Stauvorhaben nach Anhang I Nr. 15. Dabei geht es nicht primär um die Genehmigungen von Teilvorhaben des Umleitungsprojekts, da die Bewirtschaftungspläne jedenfalls unionsrechtlich noch nicht bindend waren. Doch seit dem Ablauf der Frist für die Erstellung der Bewirtschaftungspläne muss jede weitere Genehmigung entsprechender Vorhaben den von ihnen gesetzten Rahmen respektieren.

<sup>58</sup> — Ob auch Pläne und Programme unter die SUP-Richtlinie fallen, die in Rechts- oder Verwaltungsvorschriften lediglich vorgesehen sind, ist Gegenstand der noch anhängigen Rechtssache C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles u. a. Als „vorgesehenen“ Plan könnte man unter Umständen die noch nicht fälligen Bewirtschaftungspläne nach der Wasserrahmenrichtlinie ansehen, die nachfolgend unter b erörtert werden.



156. Im Übrigen spricht – zumindest im vorliegenden Fall – auch viel für die Annahme, dass eine Prüfungspflicht nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie besteht. Diese Bestimmung erfasst Pläne, bei denen angesichts ihrer voraussichtlichen Auswirkungen auf Gebiete eine Prüfung nach Art. 6 oder 7 der Habitatrichtlinie für erforderlich erachtet wird. Im Anwendungsbereich der Bewirtschaftungspläne befinden sich Schutzgebiete nach dieser Richtlinie. Sie könnten bei der Anwendung der Pläne beeinträchtigt werden, insbesondere wenn diese Pläne in erheblichem Maße die Umleitung von Gewässern vorsehen.<sup>59</sup>

157. Somit ist festzuhalten, dass Bewirtschaftungspläne im Sinne von Art. 13 der Wasserrahmenrichtlinie grundsätzlich einer Umweltprüfung gemäß der SUP-Richtlinie zu unterziehen sind.

## 2. Zur achten Frage – die zeitliche Anwendbarkeit der SUP-Richtlinie

158. Daher ist auch die achte Frage zu klären, nämlich ob Akte, die das streitige Vorhaben betrafen und durch gerichtliche Entscheidungen rückwirkend aufgehoben wurden, als förmliche Vorbereitungsakte angesehen werden können, die vor dem 21. Juli 2004 erlassen wurden, so dass keine Verpflichtung zur Erstellung einer strategischen Umweltstudie besteht.

159. Diese Frage bezieht sich auf Art. 13 Abs. 3 Satz 1 der SUP-Richtlinie, der unter Bezugnahme auf die Umsetzungsfrist nach Art. 13 Abs. 1 den Regelfall der Anwendung der Richtlinie bestimmt: Pläne und Programme, deren erster förmlicher Vorbereitungsakt nach dem 21. Juli 2004 erstellt wird, unterliegen der Umweltprüfung.

160. Die gerichtlich aufgehobenen Genehmigungen kommen dafür schon deshalb nicht in Frage, weil sie das (Zwischen-)Ergebnis eines Genehmigungsverfahrens waren. Als Vorbereitungsakte kommen nur Schritte zur Einleitung des Genehmigungsverfahrens in Betracht. Ob die Genehmigung rückwirkend aufgehoben wurde, ist daher erst recht ohne Bedeutung.

161. Für das Ausgangsverfahren ist es vielmehr von Interesse, ob die *Einleitung* des Genehmigungsverfahrens als Vorbereitungsakt für die Bewirtschaftungspläne angesehen werden kann oder ob es sich um den Vorbereitungsakt für einen Plan zur Umleitung des Acheloos handeln kann.

### a) Zur Vorbereitung der Bewirtschaftungspläne

162. Zwar definiert die SUP-Richtlinie den Begriff des „förmlichen Vorbereitungsakts“ nicht. Dieser ist jedoch ersichtlich darauf angelegt, ein zuverlässiges Kriterium für den Zeitpunkt der Einleitung eines Verfahrens zu begründen. Damit sorgt er für Rechtssicherheit und trägt zur praktischen Wirksamkeit der Richtlinie bei.<sup>60</sup> Ein förmlicher Vorbereitungsakt für ein Verfahren im Sinne der SUP-Richtlinie muss daher eindeutig auf die Erstellung des Plans oder Programms ausgerichtet sein, das der Richtlinie unterliegt.

163. Im Rahmen der UVP-Richtlinie hat der Gerichtshof dementsprechend informelle Kontakte und Unterredungen zwischen der zuständigen Behörde und dem Projektträger für nicht ausreichend gehalten, um den Beginn eines Verfahrens zu kennzeichnen.<sup>61</sup>

59 – Vgl. zur notwendigen Prüfung im Einzelnen meine Schlussanträge vom 4. März 2010, *Terre wallonne* (Urteil vom 17. Juni 2010, C-105/09 und C-110/09, Slg. 2010, I-5611, Nrn. 87 ff.).

60 – Vgl. zur UVP-Richtlinie das Urteil vom 11. August 1995, *Kommission/Deutschland* (Großkrotzenburg, C-431/92, Slg. 1995, I-2189, Randnr. 32).

61 – Urteil Großkrotzenburg, zitiert in Fn. 60.

164. Genauso wenig kann es im Rahmen der SUP-Richtlinie ausreichen, bestimmte Verfahren zu Vorhaben einzuleiten, die von einem Bewirtschaftungsplan betroffen wären, z. B. Verfahren zur Genehmigung der Umleitung von Gewässern. Diese Verfahren ließen nämlich nicht erkennen, dass sie (auch) auf einen Bewirtschaftungsplan abzielen.

165. Im Übrigen wäre kaum ein Bewirtschaftungsplan *ratione temporis* einer Umweltprüfung zu unterziehen, wenn vor dem 21. Juli 2004 begonnene Verfahren zur Genehmigung betroffener Vorhaben als förmliche Vorbereitungsakte nachfolgender Bewirtschaftungspläne anzusehen wären. Denn im Anwendungsbereich jedes Bewirtschaftungsplans befindet sich eine Vielzahl derartiger bestehender Vorhaben, die wegen des Verschlechterungsverbots und der Sanierungspflichten nach Art. 4 der Wasserrahmenrichtlinie potenziell von diesem betroffen sind.

166. Schließlich spricht im Ausgangsfall auch der zeitliche Ablauf dagegen, dass erste förmliche Vorbereitungsakte für die Bewirtschaftungspläne vor dem 21. Juli 2004 erstellt wurden. Das Fehlen der Bewirtschaftungspläne für die Flussgebietseinheiten Acheloos und Pineos wurde erstmals im Urteil 1688/2005 des Staatsrats beanstandet, also nach dem 21. Juli 2004. Das indiziert, dass die Vorbereitungen für ihren Erlass ebenfalls erst nach diesem Datum begannen.

b) Zur Vorbereitung eines Plans zur Umleitung des Acheloos

167. Anders wäre es, soweit – entgegen der Antwort auf die siebte Frage – ein im Prinzip prüfungspflichtiger Plan zur teilweisen Umleitung des Acheloos vorläge.

168. Die Regelung über Vorbereitungsakte soll es ermöglichen, laufende Verfahren ohne Beeinträchtigung durch grundlegend neue Verfahrensanforderungen abzuschließen. Sie soll dagegen nicht dazu dienen, die Umweltprüfung von Plänen auszuschließen, nur weil in Bezug auf den gleichen Gegenstand in der Vergangenheit irgendwelche Verwaltungsmaßnahmen ergriffen wurden.

169. Daher käme es darauf an, ob das Verfahren zur Genehmigung des Plans kontinuierlich weiter betrieben wurde. Die gerichtlichen Entscheidungen wären in diesem Zusammenhang nicht als Unterbrechung zu werten, wenn die zuständigen Stellen unverzüglich die notwendigen Maßnahmen ergriffen haben, um den gerichtlich festgestellten Mängeln abzuwehren. Auch der Wechsel von einem Verwaltungsverfahren in ein Gesetzgebungsverfahren sollte nicht als Unterbrechung angesehen werden.

170. Die Einleitung des Verfahrens zur Genehmigung des Umleitungsvorhabens könnte daher ein förmlicher Vorbereitungsakt für die Erstellung eines prüfungspflichtigen Plans über dieses Vorhaben sein.

171. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass im Ausgangsfall eine Prüfungspflicht nach Art. 13 Abs. 3 Satz 2 der SUP-Richtlinie ausscheidet. Sie kommt in Betracht, wenn Pläne und Programme, deren erster förmlicher Vorbereitungsakt vor dem 21. Juli 2004 liegt, mehr als 24 Monate danach angenommen oder in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden. Die streitgegenständlichen Bestimmungen des Gesetzes 3481/2006 wurden jedoch nach dem Vorabentscheidungsersuchen schon am 6. Juli 2006 in das griechische Parlament eingebracht.<sup>62</sup>

62 — Randnr. 29 des Vorabentscheidungsersuchens.

c) Ergebnis zur achten Frage

172. Auf die achte Frage ist daher zu antworten, dass weder aufgehobene Genehmigungen eines Vorhabens zur Umleitung eines Flusses noch die Einleitung der entsprechenden Genehmigungsverfahren gemäß Art. 13 Abs. 1 der SUP-Richtlinie als förmliche Vorbereitungsakte für Bewirtschaftungspläne von Flussgebietseinheiten nach der Wasserrahmenrichtlinie angesehen werden können. Die Einleitung eines Genehmigungsverfahrens könnte allerdings als Vorbereitungsakt eines prüfungspflichtigen Plans zur Umleitung eines Flusses angesehen werden, wenn das Genehmigungsverfahren ohne Unterbrechung kontinuierlich fortgeführt wurde.

3. Zur neunten Frage – Umfang der Umweltprüfung

173. Angesichts der Antwort auf die achte Vorlagefrage ist auch die neunte Frage zu beantworten. Der Staatsrat möchte im Wesentlichen erfahren, ob eine selbständige strategische Umweltprüfung durchgeführt werden muss, wenn bereits Prüfungen nach der Wasserrahmenrichtlinie und der UVP-Richtlinie durchgeführt wurden.

174. Die Antwort ergibt sich aus dem vom Staatsrat bereits angeführten Art. 11 Abs. 1 und 2 der SUP-Richtlinie. Nach Abs. 1 lassen die Umweltprüfungen gemäß der SUP-Richtlinie die Anforderungen der UVP-Richtlinie sowie anderer Rechtsvorschriften der Gemeinschaft unberührt. Allerdings erlaubt Abs. 2 den Mitgliedstaaten, bei Plänen und Programmen, bei denen sich die Verpflichtung, eine Prüfung der Umweltauswirkungen durchzuführen, sowohl aus der SUP-Richtlinie als auch aus anderen Rechtsvorschriften der Union ergibt, koordinierte oder gemeinsame Verfahren vorzusehen, die die Anforderungen der einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft erfüllen, u. a., um Mehrfachprüfungen zu vermeiden.

175. Diese Bestimmungen zeigen, dass die verschiedenen Umweltprüfungen des Unionsrechts nicht formalistisch abgearbeitet werden müssen. Vielmehr kommt es darauf an, dass die Anforderungen der verschiedenen Regelungen umgesetzt werden. Wenn dies geschieht, kommt es nicht darauf an, wie die entsprechende Prüfung bezeichnet wird.<sup>63</sup>

176. Ob bestimmte Studien auf der Grundlage anderer Bestimmungen den Anforderungen der SUP-Richtlinie genügen, bedarf einer konkreten Prüfung im Einzelfall, die den innerstaatlichen Gerichten obliegt. Solche Studien müssen sowohl die inhaltlichen als auch die verfahrensrechtlichen Anforderungen der SUP-Richtlinie erfüllen. Wegen der weitgehenden Parallelität von UVP- und SUP-Richtlinie ist dies grundsätzlich möglich, falls beide Prüfungen den gleichen Umfang haben, d. h. falls das Projekt und der Plan weitgehend deckungsgleich sind. Nicht ausgeschlossen erscheint auch, dass die Erfüllung der Anforderungen an einen Bewirtschaftungsplan nach Art. 13 Abs. 4 und Anhang VII der Wasserrahmenrichtlinie den Anforderungen an eine Umweltprüfung des Plans nach der SUP-Richtlinie genügt.

177. Angesichts der Überlegungen zur UVP-Richtlinie<sup>64</sup> ist jedoch darauf hinzuweisen, dass etwaige Mängel der Prüfung nach dieser Richtlinie höchstwahrscheinlich auch als Mängel einer Umweltprüfung nach der SUP-Richtlinie anzusehen wären. Art. 5 Abs. 2 der SUP-Richtlinie verlangt deutlich klarer als die UVP-Richtlinie, dass die Prüfung den gegenwärtigen Wissensstand und aktuelle Prüfmethode berücksichtigen muss. Und Art. 8 beider Richtlinien verlangt jeweils die Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse zu den Umweltauswirkungen bei der Entscheidung.

63 — Urteil vom 22. September 2011, Valčiukienė u. a. (C-295/10, Slg. 2011, I-8819, Randnr. 62). Vgl. für die UVP-Richtlinie die Urteile Großkrotzenburg (zitiert in Fn. 60, Randnrn. 41 ff.) und vom 16. September 2004, Kommission/Spanien (C-227/01, Slg. 2004, I-8253, Randnr. 56), sowie meine Schlussanträge vom 29. November 2007, Abraham u. a. (C-2/07, Slg. 2008, I-1197, Nr. 84).

64 — Siehe oben, Nrn. 141 ff.

178. Auf die neunte Frage ist daher zu antworten, dass nach Art. 11 Abs. 2 der SUP-Richtlinie in einem Fall, in dem ein Plan gleichzeitig in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie und in den der Wasserrahmenrichtlinie sowie der UVP-Richtlinie fällt, die ebenfalls eine Prüfung der Umweltverträglichkeit des Projekts verlangen, keine selbständige strategische Umweltprüfung durchgeführt werden muss, wenn die Studien, die auf der Grundlage der Wasserrahmenrichtlinie und der UVP-Richtlinie durchgeführt wurden, inhaltlich und im Hinblick auf das durchgeführte Verfahren den Anforderungen der SUP-Richtlinie genügen.

#### D – Naturschutz

179. Abschließend ist auf einige Fragen zum Naturschutzrecht der Union einzugehen. Der Staatsrat fragt nach dem vorläufigen Schutz von vorgeschlagenen Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung (im Folgenden: GGB), bevor diese in die Gemeinschaftsliste aufgenommen wurden (dazu unter 1), nach der Zulässigkeit einer Genehmigung ohne Kenntnis der betroffenen Vogelwelt (dazu unter 2), nach der Rechtfertigung von Gebietsbeeinträchtigungen durch die Ziele der Bewässerung und der Trinkwasserversorgung (dazu unter 3), gegebenenfalls nach möglichen Maßnahmen der Kohärenzsicherung (dazu unter 4) sowie danach, ob es mit der Habitatrichtlinie vereinbar ist, ein natürliches Flussökosystem in ein vom Menschen geschaffenes Fluss- und Seeökosystem umzuwandeln (dazu unter 5).

180. Die Beantwortung dieser Fragen wird maßgeblich durch den Umstand gekennzeichnet, dass das Verfahren zur Genehmigung der teilweisen Umleitung des Acheloos bereits seit sehr langer Zeit betrieben wird. Es begann bereits vor der Annahme der Habitatrichtlinie. Daher kann nicht das Verfahren der *Ex-ante*-Prüfung von Vorhaben nach Art. 6 Abs. 3 angewandt werden, sondern nur das Verschlechterungsverbot gemäß Art. 6 Abs. 2.

#### 1. Zur zehnten Frage – Schutz von Vorschlagsgebieten bei Erlass des Gesetzes 3481/2006

181. Mit der zehnten Frage möchte der Staatsrat erfahren, ob die Gebiete, die in den nationalen Listen der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (GGB) aufgeführt waren und die schließlich in die Gemeinschaftsliste der GGB aufgenommen wurden, vor der Veröffentlichung der Entscheidung 2006/613, mit der die Liste der geschützten Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung in der mediterranen biogeografischen Region festgelegt wurde, unter den Schutz der Habitatrichtlinie fielen.

182. Dabei bezieht sich der Staatsrat auf fünf GGB<sup>65</sup>, die mit der genannten Entscheidung in die Liste aufgenommen wurden und von dem Vorhaben betroffen sind.

183. Bei dieser Frage geht der Staatsrat davon aus, dass die maßgeblichen Bestimmungen des Gesetzes 3481/2006, Art. 9 und 13, am 2. August 2006 mit dem Gesetz verkündet wurden und in Kraft traten, während die Entscheidung 2006/613 erst am 21. September 2006 veröffentlicht wurde. Wenn der Zeitpunkt dieser Veröffentlichung für die Aufnahme der betroffenen Gebiete in die Gemeinschaftsliste maßgeblich wäre, wäre Art. 6 Abs. 2, 3 und 4 der Habitatrichtlinie gemäß Art. 4 Abs. 5 dieser Richtlinie erst ab dem 21. September 2006 anwendbar gewesen<sup>66</sup>, also nach Inkrafttreten des Gesetzes 3481/2006.

65 — Diese sind oben, unter Nr. 22, aufgeführt.

66 — Urteil vom 13. Januar 2005, Dragaggi u. a. (C-117/03, Slg. 2005, I-167, Randnr. 25).

184. Die Entscheidung 2006/613 erlangte jedoch nach dem damals anwendbaren Art. 254 Abs. 3 EG (nach Änderung jetzt Art. 297 Abs. 2 Unterabs. 3 AEUV) bereits mit ihrer Bekanntgabe an die Adressaten Wirkung – dies sind nach Art. 2 der Entscheidung die Mitgliedstaaten.<sup>67</sup> Ob man den Gebietsschutz Einzelnen vor der Veröffentlichung der Entscheidung entgegenhalten konnte, muss vorliegend nicht entschieden werden. Den Zeitpunkt der Bekanntgabe – für den die Datenbank des Unionsrechts (EUR-Lex) den Tag der Annahme der Entscheidung, den 19. Juli 2006, angibt<sup>68</sup> – wird der Staatsrat feststellen müssen.

a) Zum vorläufigen Gebietsschutz von Vorschlagsgebieten

185. Stellt sich heraus, dass die Kommissionsentscheidung Griechenland erst nach Erlass des Gesetzes 3481/2006 bekannt gegeben wurde, so musste Griechenland den vorläufigen Schutz vorgeschlagener Gebiete gewährleisten: Nach der Habitatrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten für die Gebiete, die sie zur Aufnahme in die gemeinschaftliche Liste ausgewählt haben, geeignete Schutzmaßnahmen treffen, um die Merkmale dieser Gebiete zu erhalten. Die Mitgliedstaaten dürfen daher keine Eingriffe zulassen, die die ökologischen Merkmale der betreffenden Gebiete ernsthaft beeinträchtigen könnten. Dies gilt insbesondere dann, wenn ein Eingriff die Fläche des Gebiets wesentlich verringern oder zum Verschwinden von in diesem Gebiet vorkommenden prioritären Arten führen oder aber die Zerstörung des Gebiets oder die Beseitigung seiner repräsentativen Merkmale zur Folge haben könnte.<sup>69</sup>

b) Zum Schutz der Gebiete nach Aufnahme in die Gemeinschaftsliste

186. Hatte die Kommission ihre Entscheidung Griechenland zum Zeitpunkt des Erlasses des Gesetzes 3481/2006 dagegen bereits bekannt gegeben, so galten nach Art. 4 Abs. 5 der Habitatrichtlinie für die in die Liste aufgenommenen Gebiete im Prinzip die Bestimmungen des Art. 6 Abs. 2, 3 und 4. Ich werde allerdings nachfolgend zeigen, dass der Umstand, dass das Verfahren zur Genehmigung der teilweisen Umleitung des Acheloos bereits seit längerem durchgeführt wurde, der Anwendung der *Ex-ante*-Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 entgegensteht. Anwendbar ist vielmehr Art. 6 Abs. 2, gegebenenfalls in Verbindung mit den Anforderungen des Art. 6 Abs. 4 an die Rechtfertigung etwaiger Gebietsbeeinträchtigungen.

Zur Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie

187. Es läge nahe, eine Prüfung der Umleitung des Acheloos auf Verträglichkeit mit den für diese Gebiete festgelegten Erhaltungszielen gemäß Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie zu verlangen. Danach erfordern Pläne oder Projekte, die ein Schutzgebiet erheblich beeinträchtigen könnten, eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen.

188. Der Gerichtshof hat jedoch bereits festgestellt, dass ein Projekt, wenn es vor Ablauf der Umsetzungsfrist der Habitatrichtlinie genehmigt oder das Genehmigungsverfahren vor dem Beitritt des betreffenden Mitgliedstaats zur Europäischen Union eingeleitet wurde, nicht den Vorgaben des Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie über eine *Ex-ante*-Prüfung auf seine Auswirkungen auf das

67 – Vgl. zum Wirksamwerden von Entscheidungen das Urteil vom 20. November 2008, *Foselev Sud-Ouest* (C-18/08, Slg. 2008, I-8745, Randnr. 18).

68 – Siehe oben, Fn. 9.

69 – Urteile vom 14. September 2006, *Bund Naturschutz in Bayern u. a.* (C-244/05, Slg. 2006, I-8445, Randnrn. 44 und 46), *Stadt Papenburg* (zitiert in Fn. 31, Randnr. 49) und vom 20. Mai 2010, *Kommission/Spanien (Iberischer Luchs)*, C-308/08, Slg. 2010, I-4281, Randnr. 21).

betreffende Gebiet unterliegt.<sup>70</sup> Es wäre nämlich nicht angebracht, dass Verfahren, die bereits auf nationaler Ebene komplex sind und die vor Ablauf der Frist für die Umsetzung dieser Richtlinie förmlich eingeleitet wurden, durch die spezifischen Anforderungen der Richtlinie noch zusätzlich belastet und verzögert und bereits entstandene Rechtspositionen beeinträchtigt werden.<sup>71</sup>

189. Der vorliegende Fall betrifft zwar weder eine rechtskräftige Genehmigung vor Ablauf der Umsetzungsfrist der Habitatrichtlinie noch ein Genehmigungsverfahren, das vor dem griechischen Beitritt zur Union begann. Er sollte jedoch genauso behandelt werden – selbst wenn die betroffenen Gebiete bei Erlass des Gesetzes 3481/2006 bereits in die Gemeinschaftsliste aufgenommen worden waren.

190. Die Verfahren zur Genehmigung der teilweisen Umleitung des Acheloos begannen nämlich bereits Anfang der 90er Jahre – also möglicherweise vor Annahme der Habitatrichtlinie – und unterlagen bis zur Bekanntgabe der Entscheidung über die Gemeinschaftsliste in Bezug auf die betroffenen GGB gerade nicht dem Verfahren der *Ex-ante*-Prüfung.<sup>72</sup> Dieses Verfahren kurz vor Erlass des Gesetzes 3481/2006 doch noch zur Anwendung zu bringen, könnte den Ablauf des Verfahrens tatsächlich erheblich belasten und verzögern.

191. Darüber hinaus war praktisch nur schwer absehbar, wann die Kommission die Gemeinschaftsliste annehmen würde. Nach Art. 4 Abs. 2 der Habitatrichtlinie hätte die Liste bereits 1998 festgelegt werden sollen, und andere Teillisten waren bereits lange vor der Griechenland erfassenden Liste für die mediterrane biogeografische Region verkündet worden.<sup>73</sup> Griechenland musste daher nicht zwingend damit rechnen, dass das Schutzregime der Habitatrichtlinie anwendbar würde, bevor das Vorhaben genehmigt wurde.

192. Daher bedurfte es in Bezug auf die GGB keiner Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie.

#### Zur Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie

193. Die genannte Rechtsprechung betrifft allerdings nur die verfahrensrechtlichen Aspekte des Schutzregimes der Habitatrichtlinie. Dagegen hat der Gerichtshof mehrfach betont, dass die materiellen Anforderungen des Gebietsschutzes nach Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie selbst durch bestehende Genehmigungen nicht ausgeschlossen werden. Diese Bestimmung untersagt die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten in den besonderen Schutzgebieten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken könnten.

194. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie es ermöglicht, dem wesentlichen Ziel der Erhaltung und des Schutzes der Qualität der Umwelt einschließlich des Schutzes der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen im Sinne des ersten Erwägungsgrundes der Richtlinie zu entsprechen, wenn sich ein nach Art. 6 Abs. 3 genehmigter Plan oder ein solches Projekt später – auch wenn kein von den zuständigen nationalen Behörden zu vertretender Fehler vorliegt – als geeignet erweist, Verschlechterungen oder erhebliche

70 – Urteile *Lauteracher Ried* (zitiert in Fn. 35, Randnrn. 53 bis 62) und *Stadt Papenburg* (zitiert in Fn. 31, Randnr. 48). Diesen Gedanken habe ich bereits bei der Diskussion der Vorwirkungen der Wasserrahmenrichtlinie während des Übergangszeitraums zur Erstellung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme aufgegriffen, siehe oben, Nrn. 107 ff.

71 – Urteil *Lauteracher Ried* (zitiert in Fn. 35, Randnr. 57, unter Hinweis auf Rechtsprechung zur UVP-Richtlinie).

72 – Urteil *Dragaggi u. a.*, zitiert in Fn. 66.

73 – So nahm die Kommission die Entscheidung 2002/11/EG zur Verabschiedung der Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung in der biogeografischen Region Makaronesien gemäß der Richtlinie 92/43/EWG des Rates (ABl. 2002, L 5, S. 16) bereits am 28. Dezember 2001 an. Bis zur Entscheidung 2006/613 folgten Entscheidungen zu vier anderen biogeografischen Regionen.

Störungen hervorzurufen.<sup>74</sup> Darüber hinaus kann Art. 6 Abs. 2 dazu verpflichten, eine bestehende Genehmigung nachträglich zu überprüfen;<sup>75</sup> dementsprechend fällt die Ausführung eines vor Ablauf der Umsetzungsfrist der Habitatrichtlinie genehmigten Vorhabens in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung.<sup>76</sup>

195. Folglich verpflichtet Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie die Mitgliedstaaten dazu, auch im Hinblick auf Altvorhaben die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um Verschlechterungen oder Störungen von Schutzgebieten zu verhindern. Die berechtigten Interessen der Inhaber von Genehmigungen müssen notfalls im Wege der Entschädigung befriedigt werden.<sup>77</sup>

196. Diese Rechtsprechung steht nicht im Widerspruch zum Verbot der rückwirkenden Anwendung von Rechtsnormen. Eine neue Rechtsnorm gilt vielmehr grundsätzlich ab ihrem Inkrafttreten. Sie ist zwar nicht auf unter dem alten Recht entstandene und endgültig erworbene Rechtspositionen anwendbar, wohl aber auf deren künftige Wirkungen.<sup>78</sup> Also dürfen auch Vorhaben, die Schutzgebiete verschlechtern oder erheblich stören können, nur insoweit genehmigt werden, als sie mit dem Gebietsschutz vereinbar sind, auch wenn deren Genehmigungsverfahren noch nicht den verfahrensrechtlichen Anforderungen von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie unterlag.<sup>79</sup>

197. Wenn die Kommission die betroffenen GGB vor Erlass des Gesetzes 3481/2006 auf die Gemeinschaftsliste gesetzt hat, muss der Staatsrat daher prüfen, ob das Gesetz mit Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie vereinbar ist.

Zur Rechtfertigung etwaiger Beeinträchtigungen von GGB

198. Kommt der Staatsrat zu dem Ergebnis, dass aufgrund des Gesetzes 3481/2006 in den GGB natürliche Lebensräume oder Habitate der Arten verschlechtert bzw. Arten erheblich gestört werden, so stellt sich die Frage, ob diese Beeinträchtigungen gerechtfertigt werden können.

199. Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie sieht – wie der Schutz faktischer Vogelschutzgebiete nach Art. 4 Abs. 4 der Vogelschutzrichtlinie – keine Rechtfertigung aufgrund überwiegender Interessen vor. Der Gebietsschutz der Habitatrichtlinie beruht nämlich auf dem Gedanken, dass Verschlechterungen oder erhebliche Störungen von Schutzgebieten nach Maßgabe von Art. 6 Abs. 3 und 4 genehmigt (sowie gegebenenfalls gerechtfertigt) werden müssen. Und wenn eine solche Genehmigung auf einer angemessenen Verträglichkeitsprüfung beruht, bleibt grundsätzlich kein Raum für eine Anwendung von Art. 6 Abs. 2.<sup>80</sup>

200. Vorliegend war dagegen Art. 6 Abs. 3 und 4 der Habitatrichtlinie noch gar nicht anwendbar. Es wäre jedoch unbillig, Vorhaben, die aus zeitlichen Gründen nicht der *Ex-ante*-Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 der Habitatrichtlinie unterliegen, die Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung zu verwehren, wie sie in Art. 6 Abs. 4 vorgesehen ist. Diese Vorhaben würden stärker eingeschränkt als spätere Vorhaben, auf die Art. 6 Abs. 2 bis 4 insgesamt anwendbar ist.<sup>81</sup>

74 — Urteil vom 7. September 2004, Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Slg. 2004, I-7405, Randnr. 37).

75 — Urteil vom 20. Oktober 2005, Kommission/Vereinigtes Königreich (C-6/04, Slg. 2005, I-9017, Randnr. 58).

76 — Urteil Stadt Papenburg (zitiert in Fn. 31, Randnr. 49).

77 — Siehe meine Schlussanträge *Alto Sil* (zitiert in Fn. 39, Nrn. 70 ff.).

78 — Urteile vom 6. Juli 2010, *Monsanto Technology* (C-428/08, Slg. 2010, I-6765, Randnr. 66), und vom 16. Dezember 2010, *Stichting Natuur en Milieu* (C-266/09, Slg. 2010, I-13119, Randnr. 32). Siehe auch oben zu den Vorwirkungen der Wasserrahmenrichtlinie, Nrn. IV –A –6.b). Daher können etwa neue Rechtsnormen über den Schutz von Patenten die Reichweite des Schutzes bestehender Patente einschränken (vgl. Urteil *Monsanto Technology*, Randnr. 69).

79 — Vgl. zur Ausübung bestehender Genehmigungen meine Schlussanträge *Alto Sil* (zitiert in Fn. 39, Nr. 72).

80 — Vgl. das Urteil *Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging* (zitiert in Fn. 74, Randnr. 35) und meine Schlussanträge *Alto Sil* (zitiert in Fn. 39, Nr. 108).

81 — Siehe meine Schlussanträge *Alto Sil* (zitiert in Fn. 39, Nr. 110).

201. Folglich sind bei *Altvorhaben* auch nach Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie Verschlechterungen oder erhebliche Störungen von Schutzgebieten zuzulassen, wenn die materiellen Voraussetzungen von Art. 6 Abs. 4 gegeben sind, d. h. zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, das Fehlen einer Alternativlösung sowie Ausgleichsmaßnahmen, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist.<sup>82</sup>

202. Auf die Anforderungen an eine Rechtfertigung ist im Einzelnen bei der Beantwortung der nachfolgenden Fragen einzugehen.

c) Ergebnis zur zehnten Frage

203. Auf die zehnte Frage ist daher zu antworten, dass die Mitgliedstaaten vor Bekanntgabe der Gemeinschaftsliste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (GGB) für die Gebiete, die in den nationalen Listen der GGB aufgeführt waren und die schließlich in die Gemeinschaftsliste aufgenommen wurden, nach der Habitatrichtlinie geeignete Schutzmaßnahmen treffen mussten, um die Merkmale dieser Gebiete zu erhalten.<sup>83</sup> Seit der Bekanntgabe müssen die Mitgliedstaaten nach Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie verhindern, dass Vorhaben, deren Genehmigungsverfahren vor der Bekanntgabe eingeleitet wurde, in den GGB natürliche Lebensräume oder Habitate der Arten verschlechtern bzw. Arten erheblich stören, falls etwaige Beeinträchtigungen der Gebiete nicht gerechtfertigt sind.

2. Zur elften Frage

204. Mit der elften Frage möchte der Staatsrat wissen, ob die zuständigen nationalen Stellen nach der Habitatrichtlinie ohne verlässliche und aktualisierte Daten über die Vogelwelt in dem betroffenen Schutzgebiet eine Erlaubnis zur Durchführung eines Plans zur Umleitung von Wasser erteilen können.

205. Zwar wendet die Provinzverwaltung Magnisia ein, der Staatsrat könne nach seinem Verfahrensrecht das Fehlen von Daten über die Vogelwelt gar nicht feststellen, weshalb die Vorlagefrage unzulässig sei. Jedoch kann dieser Einwand nicht durchdringen. Im Vorabentscheidungsverfahren ist der Gerichtshof nämlich grundsätzlich an die Angaben des vorlegenden Gerichts gebunden und kann nicht überprüfen, ob das Gericht seine Kompetenzen nach innerstaatlichem Recht überschritten hat.<sup>84</sup>

206. Die elfte Frage ist somit zu beantworten. An sich wäre dafür Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie einschlägig. Da das Genehmigungsverfahren jedoch schon seit längerer Zeit betrieben wird, ist diese Bestimmung nicht anwendbar. Statt dessen gilt Art. 6 Abs. 2.

a) Zur Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie

207. Für die Genehmigung von Vorhaben und die dabei heranzuziehenden Informationen ist grundsätzlich das Verfahren der *Ex-ante*-Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie maßgeblich. Eine solche Prüfung müsste auf den besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnissen über die Vogelwelt in dem betroffenen Gebiet beruhen.<sup>85</sup>

82 — Siehe meine Schlussanträge *Alto Sil* (zitiert in Fn. 39, Nr. 111).

83 — Siehe oben, Nr. 185.

84 — Urteil *WWF u. a.* (zitiert in Fn. 46, Randnrn. 31 bis 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

85 — Urteil vom 20. September 2007, *Kommission/Italien (Santa Caterina, C-304/05, Slg. 2007, I-7495, Randnr. 59)*.



208. Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie ist zwar, wie bereits dargelegt<sup>86</sup>, nicht im Hinblick auf die betroffenen GGB anwendbar, doch könnte diese Bestimmung im Hinblick auf betroffene besondere Schutzgebiete nach der Vogelschutzrichtlinie zur Anwendung kommen, die schon früher ausgewiesen wurden. Nach Art. 7 der Habitatrichtlinie gelten für diese Gebiete Art. 6 Abs. 2, 3 und 4 ab dem Datum ihrer Anwendung bzw. danach ab dem Datum, zu dem das betreffende Gebiet von einem Mitgliedstaat zum Vogelschutzgebiet erklärt oder als solches anerkannt wird.

209. Die Habitatrichtlinie war mit dem Ablauf der Umsetzungsfrist im Jahr 1994 anwendbar. Art. 6 Abs. 3 Satz 1 war somit frühestens ab diesem Zeitpunkt und spätestens ab einer nachfolgenden Ausweisung des betroffenen BSG anwendbar.

210. Das Verfahren zur Genehmigung der teilweisen Umleitung des Acheloos begann jedoch schon vor 1994, da die ersten Genehmigungen im Jahr 1992 ausgesprochen wurden. Der Staatsrat hat diese zwar genau wie spätere Genehmigungen aufgehoben, doch spricht viel für die Annahme, dass die Genehmigung des Vorhabens Gegenstand eines kontinuierlich fortgeführten Verfahrens bis zu den heute streitgegenständlichen Bestimmungen des Gesetzes 3481/2006 war.<sup>87</sup>

211. Daher ist davon auszugehen, dass das Genehmigungsverfahren vor Beginn der Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie eingeleitet wurde. Die bereits angeführte Rechtsprechung zu Genehmigungsverfahren, die vor der Einführung schwerwiegender Änderungen des Verfahrensrechts eingeleitet wurden<sup>88</sup>, schließt eine Verpflichtung zur Verträglichkeitsprüfung nach dieser Bestimmung daher aus.

b) Zu Art. 6 Abs. 2 und 4 der Habitatrichtlinie

212. Anwendbar ist hingegen Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie.<sup>89</sup>

213. Die Notwendigkeit der Anwendung dieser Norm ist bei Vogelschutzgebieten noch deutlicher als bei Schutzgebieten auf Grundlage der Habitatrichtlinie, den GGB. Denn Vogelschutzgebiete waren in Griechenland seit dem Ablauf der Umsetzungsfrist der Vogelschutzrichtlinie, dem 6. April 1981, auszuweisen.<sup>90</sup> Selbst wenn eine gebotene Ausweisung unterblieb, unterlagen die betreffenden Gebiete ab diesem Zeitpunkt bereits dem Schutz des Art. 4 Abs. 4 Satz 1.<sup>91</sup>

214. Im Ausgangsverfahren ist daher zu prüfen, ob das genehmigte Vorhaben die Habitate von Vögeln verschlechtert, für die das BSG ausgewiesen wurde, oder diese Arten in einer Weise stört, die sich im Hinblick auf die Ziele der Richtlinie erheblich auswirken könnte.<sup>92</sup>

215. Sollten solche Verschlechterungen oder Störungen festgestellt werden, wird auch zu prüfen sein, ob sie anhand der materiellen Maßstäbe des Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie gerechtfertigt sind. Wie bereits dargelegt, setzt eine Rechtfertigung insbesondere eine Abwägung, eine Alternativenprüfung und Ausgleichsmaßnahmen voraus.<sup>93</sup>

86 — Siehe oben, Nrn. 188 ff.

87 — Siehe oben, Nr. 169.

88 — Siehe oben, Nrn. 188 ff.

89 — Siehe oben, Nrn. 193 ff.

90 — Urteil vom 25. Oktober 2007, Kommission/Griechenland (C-334/04, Slg. 2007, I-9215, Randnr. 32).

91 — Vgl. die Urteile vom 7. Dezember 2000, Kommission/Frankreich (Basses Corbières, C-374/98, Slg. 2000, I-10799, Randnrn. 47 und 57), vom 20. September 2007, Kommission/Italien (Valloni e steppe pedegarganiche, C-388/05, Slg. 2007, I-7555, Randnr. 18), und vom 18. Dezember 2007, Kommission/Spanien (Kanal Segarra-Garrigues, C-186/06, Slg. 2007, I-12093, Randnr. 26).

92 — Vgl. zu einer solchen Prüfung das Urteil Santa Caterina (zitiert in Fn. 85, Randnrn. 91 ff.) sowie meine Schlussanträge in dieser Sache vom 19. April 2007, Nrn. 61 ff.

93 — Siehe oben, Nrn. 199 ff.

216. Einer förmlichen Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie bedarf es zwar nicht, doch unterliegt der Spielraum der Mitgliedstaaten bei der Inanspruchnahme einer Rechtfertigung Grenzen.<sup>94</sup>

217. Der Gerichtshof hat nämlich festgestellt, dass Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie nur zur Anwendung kommt, nachdem die Auswirkungen eines Plans oder Projekts gemäß Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie erforscht wurden. Die Kenntnis der Verträglichkeit mit den für das fragliche Gebiet festgelegten Erhaltungszielen ist eine unerlässliche Voraussetzung für die Anwendung von Art. 6 Abs. 4. Ohne sie kann keine Anwendungsvoraussetzung dieser Ausnahmeregelung geprüft werden. Die Prüfung etwaiger zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses und der Frage, ob weniger nachteilige Alternativen bestehen, erfordert nämlich eine Abwägung mit den Beeinträchtigungen, die für das Gebiet durch den vorgesehenen Plan oder das vorgesehene Projekt entstünden. Außerdem müssen die Beeinträchtigungen des Gebiets genau identifiziert werden, um die Art etwaiger Ausgleichsmaßnahmen bestimmen zu können.<sup>95</sup>

218. Folglich müssen auch bei der Rechtfertigung von Beeinträchtigungen nach Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls untersucht werden, und es ist dabei sicherzustellen, dass diese die aus ihnen gezogenen Schlüsse zu stützen vermögen.<sup>96</sup> Auch in diesem Zusammenhang setzen die Abwägung, die Alternativenprüfung und die Ausgleichsmaßnahmen daher eine angemessene Bewertung der rechtfertigungsbedürftigen Auswirkungen voraus.<sup>97</sup>

219. Die Auswirkungen können nur auf der Grundlage verlässlicher und aktualisierter Daten über die Vogelwelt in den betroffenen Gebieten angemessen bewertet werden. Andernfalls würden lediglich hypothetische Beeinträchtigungen in die Abwägung, in die Alternativenprüfung und in die Festlegung von Ausgleichsmaßnahmen einfließen. Es wäre nicht sichergestellt, dass die tatsächlichen Beeinträchtigungen berücksichtigt werden.

### c) Ergebnis zur elften Frage

220. Auf die elfte Frage ist daher zu antworten, dass die zuständigen nationalen Stellen nach Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie eine Erlaubnis zur Durchführung eines Plans zur Umleitung von Wasser, der die Habitate von Vögeln verschlechtert, für die das BSG ausgewiesen wurde, oder diese Arten in einer Weise stört, die sich im Hinblick auf die Ziele der Richtlinie erheblich auswirken könnte, nur erteilen können, wenn dieses Vorhaben auf der Grundlage verlässlicher und aktualisierter Daten über die Vogelwelt in den betroffenen BSG gerechtfertigt ist.

### 3. Zur zwölften Frage – zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses

221. Der Staatsrat möchte mit der zwölften Frage erfahren, ob die in erster Linie mit der Bewässerung und in zweiter Linie mit der Trinkwasserversorgung zusammenhängenden Gründe, aus denen ein Projekt für die Umleitung von Wasser betrieben wird, Beeinträchtigungen eines Schutzgebiets rechtfertigen können.

94 — Siehe meine Schlussanträge *Alto Sil* (zitiert in Fn. 39, Nr. 112).

95 — Urteil *Santa Caterina* (zitiert in Fn. 85, Randnr. 83).

96 — Vgl. zur Kontrolle des Ermessens der Kommission die Urteile vom 18. Juli 2007, *Industrias Químicas del Vallés/Kommission* (C-326/05 P, Slg. 2007, I-6557, Randnr. 77), und vom 6. November 2008, *Niederlande/Kommission* (C-405/07 P, Slg. 2008, I-8301, Randnr. 55), sowie jeweils die dort angeführte Rechtsprechung.

97 — Siehe meine Schlussanträge *Alto Sil* (zitiert in Fn. 39, Nr. 112).

222. Die zwölfte Frage hat die erste der Voraussetzungen nach Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie zum Gegenstand, nämlich die zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art. Wie schon im Zusammenhang mit der Wasserrahmenrichtlinie festgestellt, können die Bewässerung und die Versorgung mit Trinkwasser grundsätzlich solche Gründe sein.<sup>98</sup>

223. Wenn das betreffende Gebiet jedoch einen prioritären natürlichen Lebensraumtyp und/oder eine prioritäre Art einschließt, so können nach Art. 6 Abs. 4 Unterabs. 2 der Habitatrichtlinie nur Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit oder im Zusammenhang mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen für die Umwelt oder, nach Stellungnahme der Kommission, andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses geltend gemacht werden.

224. Drei der im Vorabentscheidungsersuchen erwähnten GGB schließen prioritäre Arten oder Lebensräume ein: „Delta Acheloou, Limnothalassa, Mesologgiou-Aitolikou, Ekvoles Evinou, Nisoi Echinades, Nisos Petalas“ (GR2310001), „Limnes Trichonida kai Lysimachia“ (GR2310009) und „Aspropotamos“ (GR1440001).<sup>99</sup>

225. Da die Kommission im vorliegenden Fall keine Stellungnahme abgegeben hat, wäre nach dem Wortlaut von Art. 6 Abs. 4 Unterabs. 2 der Habitatrichtlinie der Kreis der möglichen rechtfertigenden Interessen stark eingeschränkt. Die Bewässerung wäre danach kein Interesse, das das Vorhaben rechtfertigen könnte, da sie weder für die Gesundheit des Menschen noch für die öffentliche Sicherheit oder maßgebliche günstige Auswirkungen für die Umwelt notwendig wäre. Die Versorgung mit Trinkwasser wäre dagegen eine Erwägung im Zusammenhang mit der menschlichen Gesundheit.

226. Es wäre allerdings unangemessen, diese strengeren Anforderungen an die Rechtfertigung von Beeinträchtigungen bereits anzuwenden, wenn die prioritären Elemente der jeweiligen Gebiete nicht beeinträchtigt werden. Da die Kommission diese Auffassung öffentlich niedergelegt hat<sup>100</sup>, erübrigt sich in derartigen Fällen ihre Stellungnahme vor der Inanspruchnahme anderer Interessen. Ob prioritäre Elemente der betroffenen Gebiete beeinträchtigt werden und daher strengere Anforderungen an die mögliche Rechtfertigung greifen, muss der Staatsrat feststellen.

227. Im Übrigen sind die Gründe für ein Vorhaben nur zwingend und überwiegend, wenn ihnen ein größeres Gewicht zukommt als seinen negativen Auswirkungen auf die durch die Habitatrichtlinie geschützten Gebiete.<sup>101</sup>

228. Auf die zwölfte Frage ist daher zu antworten, dass sowohl die Bewässerung als auch die Trinkwasserversorgung im Sinne von Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses für ein Projekt der Umleitung von Wasser sind, wenn diese Gründe gegenüber den negativen Auswirkungen dieses Vorhabens auf die durch die Richtlinie geschützten Gebiete überwiegen. Werden jedoch prioritäre Lebensraumtypen oder Arten beeinträchtigt, so kommt ohne eine Stellungnahme der Kommission nur die Versorgung mit Trinkwasser als Rechtfertigungsgrund in Betracht.

98 — Siehe oben, Nrn. 83 ff.

99 — Derartige Gebiete werden in der Entscheidung 2006/613 durch einen Stern in der Spalte C gekennzeichnet.

100 — Siehe den Leitfaden der Kommission, *Natura 2000 – Gebietsmanagement, Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG*, Luxemburg 2000, S. 54.

101 — Vgl. das Urteil Santa Caterina, zitiert in Fn. 85.

#### 4. Zur dreizehnten Frage – Maßnahmen zur Sicherung der Kohärenz von Natura 2000

229. Mit der dreizehnten Frage will der Staatsrat erfahren, ob für die Feststellung der Eignung der Ausgleichsmaßnahmen der Umfang dieser Umleitung und die Größenordnung der hiermit verbundenen Arbeiten berücksichtigt werden müssen.

230. Diese Frage betrifft die dritte Voraussetzung einer Rechtfertigung von Beeinträchtigungen von Schutzgebieten gemäß Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie, nämlich die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen, um sicherzustellen, dass – trotz der Beeinträchtigung eines Gebiets – die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist. Dabei geht es entgegen der Formulierung der Fragen 13 und 14 nicht um die Kohärenz einzelner Gebiete, sondern um die Kohärenz des Netzwerks der Schutzgebiete.

231. Natura 2000 ist nach Art. 3 Abs. 1 der Habitatrichtlinie ein kohärentes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete. Dieses Netz besteht aus Gebieten, die die natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I sowie die Habitate der Arten des Anhangs II umfassen, und den BSG für die Vögel des Anhangs I der Vogelschutzrichtlinie sowie für regelmäßig auftretende Zugvögel. Natura 2000 muss den Fortbestand oder gegebenenfalls die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands dieser natürlichen Lebensraumtypen und Habitate der Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet gewährleisten.<sup>102</sup>

232. Die notwendigen Maßnahmen können nur in Abhängigkeit von der Beeinträchtigung des jeweiligen Gebiets bestimmt werden. Die zuständigen Stellen müssen feststellen, welcher Beitrag des beeinträchtigten Gebiets zu Natura 2000 durch das Vorhaben verloren geht und wie dieser Verlust auszugleichen ist, damit im Endergebnis die Kohärenz des Netzwerks gewährleistet bleibt.<sup>103</sup>

233. Daher hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass die Beeinträchtigungen des Gebiets genau identifiziert werden müssen, um die Art etwaiger Ausgleichsmaßnahmen bestimmen zu können.<sup>104</sup> Bei den Ausgleichsmaßnahmen sind dementsprechend der Umfang der Umleitung des Acheloos und die Größenordnung der hiermit verbundenen Arbeiten zu berücksichtigen, soweit sie Schutzgebiete beeinträchtigen.

234. Auf die dreizehnte Frage ist daher zu antworten, dass für die Feststellung der Eignung der Ausgleichsmaßnahmen, die im Sinne von Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie notwendig sind, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 gewährleistet ist, der Umfang der Umleitung eines Flusses und die Größenordnung der hiermit verbundenen Arbeiten berücksichtigt werden müssen, soweit diese die Schutzgebiete von Natura 2000 beeinträchtigen.

#### 5. Zur vierzehnten Frage – Umwandlung eines natürlichen Flussökosystems

235. Mit der vierzehnten Frage möchte der Staatsrat erfahren, ob die Habitatrichtlinie, ausgelegt im Licht des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, wie er in Art. 6 EG (jetzt Art. 11 AEUV) niedergelegt ist, die Umwandlung eines natürlichen Flussökosystems in ein vom Menschen geschaffenes Fluss- und Seeökosystem erlaubt.

236. Mit hoher Wahrscheinlichkeit würde die Umwandlung eines natürlichen Flussökosystems in ein vom Menschen geschaffenes Fluss- und Seeökosystem, d. h. eine Abfolge von Stauseen, vorhandene geschützte Lebensräume im Sinne von Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie verschlechtern. Im Einzelnen wäre dies anhand der jeweiligen Erhaltungsziele zu prüfen.

102 — Siehe meine Schlussanträge vom 27. Oktober 2005, Kommission/Österreich (Lauteracher Ried, C-209/04, Slg. 2006, I-2755, Nr. 83).

103 — Siehe meine Schlussanträge Lauteracher Ried (zitiert in Fn. 102, Nr. 84).

104 — Urteil Santa Caterina, zitiert in Fn. 85.

237. Eine etwaige Verschlechterung bedeutet allerdings nicht, dass das fragliche Umleitungsvorhaben in jedem Fall unzulässig wäre. Es könnte vielmehr nach den Kriterien des Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie gerechtfertigt werden.

238. Das Prinzip der Nachhaltigkeit ist im Rahmen der Rechtfertigung, d. h. bei der Bewertung der Gründe des öffentlichen Interesses, der Beeinträchtigungen und der Alternativen, zu berücksichtigen. Wenn das Vorhaben seine Ziele nicht oder nur bedingt nachhaltig verwirklichen kann, so mindert dies das Gewicht dieser Ziele in der Abwägung. Genauso haben lediglich vorübergehende Beeinträchtigungen ein geringeres Gewicht als nachhaltige Beeinträchtigungen.

239. Auf die vierzehnte Frage ist daher zu antworten, dass ein Plan zur Umleitung von Wasser innerhalb eines Natura-2000-Gebiets, der ein natürliches Flussökosystem in ein vom Menschen geschaffenes Fluss- und Seeökosystem umwandeln würde, genehmigt werden kann, wenn die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie vorliegen.

## V – Ergebnis

240. Ich schlage dem Gerichtshof vor, das Vorabentscheidungsersuchen wie folgt zu beantworten:

1. Zwar stellen Art. 13 Abs. 6 und Art. 11 Abs. 7 der Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik keine Umsetzungsfrist für Art. 4 der Richtlinie auf, sondern nur eine äußerste Frist zur Festlegung von Bewirtschaftungsplänen oder Maßnahmenprogrammen. Aber vor Ablauf dieser Frist verpflichtet die Richtlinie nicht zur Anwendung von Art. 4.
2. Eine innerhalb der vorgenannten Frist zur Festlegung von Bewirtschaftungsplänen oder Maßnahmenprogrammen erlassene nationale Regelung, mit der die Umleitung von Wasser aus einem bestimmten Einzugsgebiet in ein anderes Einzugsgebiet erlaubt wird, beeinträchtigt die Ziele der Richtlinie 2000/60 ernstlich, wenn die Umleitung zu einem dauerhaft und nicht nur geringfügig mit Art. 4 der Richtlinie unvereinbaren Gewässerzustand führt. Dabei ist auch im Rahmen der Vorwirkung von Art. 4 eine Rechtfertigung durch überwiegende Allgemeininteressen möglich; Bewirtschaftungspläne sind zwar entbehrlich, doch muss die innerstaatliche Regelung aufgrund einer hinreichenden Datenlage getroffen worden sein.
3. Es ist mit Art. 14 der Richtlinie 2000/60 unvereinbar, Bewirtschaftungspläne festzulegen, ohne die vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen.
4. Eine Umweltverträglichkeitsstudie, die dem nationalen Parlament nach der gerichtlichen Nichtigkeitsklärung des Aktes, mit dem sie bereits gebilligt worden war, zur Billigung vorgelegt wurde, erfüllt die Anforderungen des Art. 1 Abs. 5 der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten in der Fassung der Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme, wenn sie erstens dem Gesetzgeber die im Verfahren der Richtlinie notwendigen – d. h. ausreichend aktuellen und vollständigen – Informationen zur Verfügung stellte und zweitens der Gesetzgeber auf dieser Grundlage die Umweltauswirkungen des Vorhabens angemessen prüfen und diskutieren konnte.
5. Bewirtschaftungspläne im Sinne von Art. 13 der Richtlinie 2000/60 sind grundsätzlich einer Umweltprüfung gemäß der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme zu unterziehen.

6. Weder Akte, die die Genehmigung eines isolierten Vorhabens zur Umleitung eines Flusses betrafen und durch gerichtliche Entscheidungen rückwirkend aufgehoben wurden, noch die Einleitung der entsprechenden Genehmigungsverfahren können gemäß Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2001/42 als förmliche Vorbereitungsakte für Bewirtschaftungspläne von Flussgebietseinheiten nach der Richtlinie 2000/60 angesehen werden. Sie können allerdings als Vorbereitungsakte eines prüfungspflichtigen Plans zur Umleitung eines Flusses angesehen werden, wenn das Genehmigungsverfahren ohne Unterbrechung kontinuierlich fortgeführt wurde.
7. Nach Art. 11 Abs. 2 der Richtlinie 2001/42 muss in einem Fall, in dem ein Plan gleichzeitig in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie und in den der Richtlinie 2000/60 sowie der Richtlinie 85/337 fällt, die ebenfalls eine Prüfung der Umweltverträglichkeit des Projekts verlangen, keine selbständige strategische Umweltprüfung durchgeführt werden, wenn Studien, die auf der Grundlage der Richtlinie 2000/60 und der Richtlinie 85/337 durchgeführt wurden, inhaltlich und im Hinblick auf das durchgeführte Verfahren den Anforderungen der Richtlinie 2001/42 genügen.
8. Vor Bekanntgabe der Gemeinschaftsliste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (GGB) mussten die Mitgliedstaaten für die Gebiete, die in den nationalen Listen der GGB aufgeführt waren und die schließlich in die Gemeinschaftsliste aufgenommen wurden, nach der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen geeignete Schutzmaßnahmen treffen, um die Merkmale dieser Gebiete zu erhalten. Seit der Bekanntgabe müssen die Mitgliedstaaten nach Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 92/43 verhindern, dass Vorhaben, deren Genehmigungsverfahren vor der Bekanntgabe eingeleitet wurde, in den GGB natürliche Lebensräume oder Habitate der Arten verschlechtern bzw. Arten erheblich stören, falls etwaige Beeinträchtigungen der Gebiete nicht gerechtfertigt sind.
9. Die zuständigen nationalen Stellen können nach Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 92/43 eine Erlaubnis zur Durchführung eines Plans zur Umleitung von Wasser, der die Habitate von Vögeln verschlechtert, für die ein besonderes Schutzgebiet ausgewiesen wurde, oder diese Arten in einer Weise stört, die sich im Hinblick auf die Ziele der Richtlinie erheblich auswirken könnte, nur erteilen, wenn dieses Vorhaben auf der Grundlage verlässlicher und aktualisierter Daten über die Vogelwelt in dem betroffenen Schutzgebiet gerechtfertigt ist.
10. Sowohl die Bewässerung als auch die Trinkwasserversorgung sind im Sinne von Art. 6 Abs. 4 der Richtlinie 92/43 zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses für ein Projekt der Umleitung von Wasser, wenn diese Gründe gegenüber den negativen Auswirkungen dieses Vorhabens auf die durch die Richtlinie geschützten Gebiete überwiegen. Werden jedoch prioritäre Lebensraumtypen oder Arten beeinträchtigt, so kommt ohne eine Stellungnahme der Kommission nur die Versorgung mit Trinkwasser als Rechtfertigungsgrund in Betracht.
11. Für die Feststellung der Eignung der Ausgleichsmaßnahmen, die im Sinne von Art. 6 Abs. 4 der Richtlinie 92/43 notwendig sind, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 gewährleistet ist, müssen der Umfang der Umleitung eines Flusses und die Größenordnung der hiermit verbundenen Arbeiten berücksichtigt werden, soweit diese die Schutzgebiete von Natura 2000 beeinträchtigen.
12. Ein Plan zur Umleitung von Wasser innerhalb eines Natura-2000-Gebiets, der ein natürliches Flussökosystem in ein vom Menschen geschaffenes Fluss- und Seeökosystem umwandeln würde, kann genehmigt werden, wenn die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 der Richtlinie 92/43 vorliegen.