



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
JULIANE KOKOTT  
13 päivänä lokakuuta 2011<sup>1</sup>

**Asia C-43/10**

**Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ym.**

(Symvoulio tis Epikrateiasin (Kreikka) esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Ympäristönsuojelu — Direktiivi 2000/60/EY — Unionin vesipolitiikka — Joen vedenjuoksun siirtäminen — Vesipiirien hoitosuunnitelmien laatimisen määräaika — Ennakkovaikutukset — Kansalaisten osallistuminen — Direktiivi 2001/42/EY — Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi — Ajallinen sovellettavuus — Direktiivi 85/337/ETY — Ympäristövaikutusten arviointi — Aikaisempien arviointien sovellettavuus — Direktiivi 92/43/ETY — Luonnonvaraisen elämistön ja kasviston suojelu — Yhteisön tärkeinä pitämien alueiden suojelu — Direktiivi 79/409/ETY — Lintujen suojelu — Erytysuojelualueiden suojelu — Vaikutusten arviointi — Heikentämiskielto — Haitallisten vaikutusten perustelevminen

## Sisällys

I Johdanto .....	3
II Asiaa koskevat oikeussäännöt .....	4
A Unionin oikeus .....	4
1. Vesipitedirektiivi .....	4
2. YVA-direktiivi .....	7
3. SYA-direktiivi .....	8
4. Lintudirektiivi .....	9
5. Luontodirektiivi .....	9
B Kreikan lainsäädäntö .....	11
III Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö .....	12

<sup>1</sup> — Alkuperäinen kieli: saksa.

IV Oikeudellinen arviointi.....	15
A Vesipuitedirektiivi .....	15
1. Ensimmäinen kysymys – vesipuitedirektiivin 4 artiklan soveltamisen ajankohta .....	15
2. Kolmannen kysymyksen ensimmäinen osakysymys – onko vedenjuoksun siirtäminen muihin vesipiireihin sallittua .....	17
a) Vesipuitedirektiivin 4 artiklassa tarkoitetut säilyttämis- ja ennallistamisvelvoitteet .....	18
b) Vesipuitedirektiivin 4 artiklan soveltaminen hankkeisiin .....	18
c) Hyvä veden tila .....	18
d) Ympäristötavoitteista poikkeaminen .....	19
3. Toinen kysymys – vesipiirien hoitosuunnitelmien tarpeellisuus .....	19
4. Kolmannen kysymyksen toinen osakysymys – vedenjuoksun siirtämisen sallitut tavoitteet .....	21
5. Kolmannen kysymyksen kolmas osakysymys – vaihtoehtojen arviointi .....	22
6. Neljäs kysymys – vesipuitedirektiivin ennakkovaikutukset .....	22
a) Direktiivien ennakkovaikutuksia koskeva oikeuskäytäntö .....	23
b) Luottamuksensuoja ja oikeusvarmuus .....	23
c) Pääasian oikeudenkäynti .....	25
7. Viides kysymys – kansalaisten osallistuminen .....	26
B YVA-direktiivi .....	28
C SYA-direktiivi .....	30
1. Seitsemäs kysymys – SYA-direktiivin asiallinen soveltamisala .....	30
a) Käsite ”suunnitelmat ja ohjelmat” .....	30
b) Hoitosuunnitelmien arviointia koskeva velvoite .....	31
2. Kahdeksas kysymys – SYA-direktiivin ajallinen sovellettavuus .....	31
a) Hoitosuunnitelmien valmistelu .....	32
b) Akheloosin vedenjuoksun siirtämistä koskevan suunnitelman valmistelu .....	32
c) Kahdeksannen kysymyksen ratkaisu .....	33
3. Yhdeksäs kysymys – ympäristöarvioinnin laajuus .....	33
D Luonnonsuojelu .....	34
1. Ehdotettujen alueiden suojelu lain 3481/2006 antamisen yhteydessä .....	34

a) Ehdotettujen alueiden väliaikainen alueellinen suojelu .....	35
b) Alueiden suojelu yhteisön luetteloon ottamisen jälkeen .....	35
c) Kymmenennen kysymyksen ratkaisu .....	38
2. Yhdestoista kysymys .....	38
a) Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen sovellettavuus .....	38
b) Luontodirektiivin 6 artiklan 2 ja 4 kohta .....	39
c) Yhdennentoista kysymyksen ratkaisu .....	40
3. Kahdestoista kysymys – erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavat syyt .....	40
4. Kolmastoista kysymys – Natura 2000:n yhtenäisenä säilymisen varmistamiseksi toteutettavat toimenpiteet .....	41
5. Neljästoista kysymys – luonnollisen jokiekosysteemin muuttaminen .....	42
V Ratkaisuehdotus .....	43

## I Johdanto

1. Kreikan viranomaiset ovat yli 20 vuoden ajan työskennelleet Kreikan länsiosassa sijaitsevan Akheloos-joen vedenjuoksun siirtämiseksi osittain Kreikan itäosassa sijaitsevaan Pineios-jokeen ja sen yläjuoksun hyödyntämiseksi energiantuotannossa. Symvoulio tis Epikrateias (jäljempänä korkein hallinto-oikeus) on kuitenkin toistuvasti kumonnut tätä koskevat hyväksymispäätökset. Pääasian oikeudenkäynti koskee vuonna 2006 annetun lain, jolla hanke on hyväksytty uudelleen, pätevyyttä.

2. Erittäin laajan ja monitahoisen ennakkoratkaisupyyntöön painopisteenä on kysymys siitä, onko – ja missä määrin – tätä lakia arvioitava vesipuidedirektiivin<sup>2</sup> perusteella, vaikka tämän direktiivin mukaisia merkityksellisiä velvoitteita koskeva siirtymäaika oli vielä meneillään, kun laki annettiin. Tämän lisäksi on selvennettävä, missä määrin on YVA-direktiivin<sup>3</sup> mukaista, että lainsäädäntömenettelyssä viitataan aikaisemmassa hallintomenettelyssä toteutettuun ympäristövaikutusten arviointiin. Lisäksi tiedustellaan, oliko sovellettava tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annettua direktiiviä<sup>4</sup> (jäljempänä SYA-direktiivi; lyhenne SYA tarkoittaa strategista ympäristöarviointia) ja oliko SYA-direktiivin mukainen arviointi mahdollisesti tarpeen edellä mainitun ympäristövaikutusten arvioinnin lisäksi. Lopuksi on vielä tutkittava muutamia kysymyksiä, jotka koskevat luontodirektiivissä<sup>5</sup> tarkoitettujen asianomaisten Natura 2000 -alueiden suojelua.

2 — Yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY (EYVL L 327, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna vesipolitiikan alan prioriteettiaineiden luettelon vahvistamisesta ja direktiivin 2000/60/EY muuttamisesta 20.11.2001 tehdyllä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä N:o 2455/2001/EY (EYVL L 331, s. 1).

3 — Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annettu neuvoston direktiivi 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40), sellaisena kuin se on muutettuna yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen 26.5.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/35/EY (EUVL L 156, s. 17).

4 — 27.6.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY (EYVL L 197, s. 30).

5 — Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL L 206, s. 7), sellaisena kuin se on muutettuna EY:n perustamissopimuksen 251 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisissa säädöksissä säädetyt täytäntöönpanovalan käytössä komissiota avustavia komiteoita koskevien sääntöjen mukauttamisesta neuvoston päätökseen 1999/468/EY 29.9.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1882/2003 (EUVL L 284, s. 1).

## II Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A Unionin oikeus

#### 1. Vesipuitedirektiivi

3. Vesipuitedirektiivin keskeiset ympäristötavoitteet ja mahdolliset poikkeukset vahvistetaan 4 artiklassa seuraavasti:

”1. Vesipiirien hoitosuunnitelmissa esitettyjä toimenpideohjelmiä käytäntöön saatettaessa:

#### a) pintavesien osalta

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

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

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

iv) – –

sanotun kuitenkaan rajoittamatta osapuolia koskevien, 1 artiklassa tarkoitettujen kansainvälisten sopimusten soveltamista;

#### b) pohjaveden osalta

– –

3. Jäsenvaltiot voivat nimetä pintavesimuodostuman keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi, kun

a) muodostuman hydrologis-morfologisten ominaisuuksien muutoksista, jotka olisivat tarpeen hyvän ekologisen tilan saavuttamiseksi, aiheutuisi merkittäviä haitallisia vaikutuksia:

i) ympäristöön laajemmin;

ii) vesiliikenteeseen, satamatoiminnat mukaan lukien, tai vesien virkistyskäyttöön;

iii) toimintoihin, joita varten vettä varastoidaan, esimerkiksi juomaveden hankintaan, voiman tuotantoon tai kasteluun;

- iv) vedensäännöstelyyn, tulvasuojeluun tai maankuivatukseen; taikka
  - v) muihin yhtä tärkeisiin kestäväen kehityksen mukaisiin ihmisen toimiin.
- b) vesimuodostuman keinotekoisien tai muutettujen ominaispiirteiden tuomaa hyötyä ei voida teknisen toteutettavuuden tai kohtuuttomien kustannusten vuoksi kohtuudella saavuttaa muilla, ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla.

Tällainen nimeäminen ja sen perusteet on erityisesti mainittava 13 artiklassa edellytetyssä vesipiirin hoitosuunnitelmassa, ja ne on tarkistettava joka kuudes vuosi.

4. – –

5. Jäsenvaltiot voivat asettaa tietyille vesimuodostumille vähemmän vaativia ympäristötavoitteita kuin 1 kohdassa vaaditut, kun ne ovat niin 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettun ihmistoiminnan muuttamat tai niiden luonnonolot ovat sellaiset, että vaativampien tavoitteiden saavuttaminen on mahdotonta tai suhteettoman kallista, ja jos kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät:

- a) ympäristöä koskevia ja yhteiskunnallis-taloudellisia tarpeita, joita tällainen ihmistoiminta palvelee, ei voida tyydyttää muilla ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla, joista ei aiheudu kohtuuttomia kustannuksia;
- b) jäsenvaltiot varmistavat, että
  - pintavesien osalta saavutetaan paras mahdollinen ekologinen ja kemiallinen tila ottaen huomioon vaikutukset, joita ei ihmisen toiminnan tai pilaantumisen luonteen vuoksi ole kohtuudella voitu välttää,

– –

- c) vaikutusten kohteina olleiden vesimuodostumien tila ei huonone entisestään;
- d) vähemmän vaativien tavoitteiden asettaminen ja sen syyt esitetään erityisesti 13 artiklassa edellytetyssä vesipiirin hoitosuunnitelmassa, ja kyseiset tavoitteet tarkistetaan joka kuudes vuosi.

6. – –

7. Jäsenvaltioiden ei katsota rikkovan tätä direktiiviä, kun

- pohjaveden hyvää tilaa, hyvää ekologista tilaa tai, milloin siitä on kyse, hyvää ekologista potentiaalia ei saavuteta tai pintavesimuodostuman tai pohjavesimuodostuman tilan huononemista ei voida estää ja tämä johtuu uusista pintavesimuodostuman fyysisiä ominaisuuksia tai pohjavesimuodostumien pohjaveden korkeutta muuttavista toimenpiteistä, tai
- pintavesimuodostuman tilan huononeminen erinomaisesta hyvään tilaan aiheutuu uusista kestäväen kehityksen mukaisista ihmisen toimista

ja kun kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät:

- a) kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet on toteutettu vesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi;
- b) muutosten syyt on erityisesti lueteltu ja perusteltu 13 artiklan edellyttämässä vesipiirin hoitosuunnitelmassa, ja kyseiset tavoitteet tarkistetaan joka kuudes vuosi;

- c) muutosten syyt ovat yleisen edun kannalta erittäin tärkeitä ja/tai uusien muutosten ihmisten terveydelle, ihmisten turvallisuuden ylläpitämiselle tai kestäväälle kehitykselle tuomat hyödyt ylittävät 1 kohdassa säädettyjen tavoitteiden saavuttamisesta ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt; ja
- d) kyseisten vesimuodostuman muutosten tuomia hyötyjä ei voida teknisen toteuttamiskelpoisuuden tai kohtuuttomien kustannusten vuoksi saavuttaa muilla, ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla.

8. Jäsenvaltioiden on 3, 4, 5, 6 ja 7 kohtaa soveltaessaan huolehdittava, että soveltaminen ei pysyvästi estä tai vaaranna tämän direktiivin tavoitteiden saavuttamista muissa saman vesipiirin vesimuodostumissa ja että se on sopuoinnussa yhteisön muun ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon kanssa.

9. On toteutettava toimenpiteitä, joilla varmistetaan, että uusien säännösten, mukaan luettuna 3, 4, 5, 6 ja 7 kohdan, soveltaminen takaa vähintään saman tasoisen suojelun kuin olemassa oleva yhteisön lainsäädäntö.”

4. Vesipuidedirektiivin 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden piti tehdä kullekin vesipiirille tiettyjen ominaispiirteiden analysointi 22.12.2004 mennessä. Jäsenvaltioiden piti vesipuidedirektiivin 8 artiklan mukaan laatia ohjelmia veden tilan seuraamiseksi 22.12.2006 mennessä. Niiden piti 15 artiklan 2 kohdan nojalla raportoida komissiolle molemmista toimenpiteistä kolmen kuukauden kuluessa.

5. Vesipuidedirektiivin 11 artiklassa säädetään toimenpideohjelmista, jotka jäsenvaltioiden on vahvistettava kullekin vesipiirille. Niiden laatimisen määräajasta säädetään 7 kohdassa seuraavaa:

”Toimenpideohjelman on oltava valmiina viimeistään yhdeksän vuoden kuluttua tämän direktiivin voimaantulopäivästä, ja kaikki toimenpiteet on käynnistettävä viimeistään 12 vuoden kuluttua kyseisestä päivästä.”

6. Vesipuidedirektiivin 13 artiklassa säädetään vesipiirien hoitosuunnitelmien laatimisesta. Sen 1 kohdassa asetetaan velvollisuus laatia suunnitelmat ja sen 6 kohtaan sisältyy kyseisten suunnitelmien julkaisemisen määräaika:

”1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että jokaiselle niiden alueella kokonaan sijaitsevalle vesipiirille laaditaan vesipiirin hoitosuunnitelma.

--

6. Vesipiirin hoitosuunnitelmat on julkaistava viimeistään 9 vuoden kuluttua tämän direktiivin voimaantulopäivästä.”

7. Vesipuidedirektiivin 14 artiklaan sisältyvät seuraavat kansalaisten osallistumista koskevat säännöt:

”1. Jäsenvaltioiden on kannustettava kaikkia asianomaisia osapuolia osallistumaan tämän direktiivin täytäntöönpanoon, erityisesti vesipiirin hoitosuunnitelmien laatimisen, tarkistamisen ja ajantasaistamisen osalta. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että ne jokaisen vesipiirin osalta julkaisevat

- a) vähintään kolme vuotta ennen hoitosuunnitelmakauden alkamista hoitosuunnitelman laatimisaikataulun ja sitä koskevan työohjelman, mukaan lukien ilmoitus toteutettavista kuulemistoimista;

b) vähintään kaksi vuotta ennen hoitosuunnitelmakauden alkamista alustavan katsauksen tärkeistä vesistöalueen hoitoa koskevista kysymyksistä;

c) vähintään vuosi ennen hoitosuunnitelmakauden alkamista hoitosuunnitelmaehdotuksen,

ja että kansalaisilla, mukaan lukien veden käyttäjät, on oltava mahdollisuus esittää niistä huomautuksia.

Vesipiirin hoitosuunnitelmaehdotuksen laatimisessa käytettyjen tausta-asiakirjojen ja tietojen on oltava pyynnöstä saatavilla.

2. Jäsenvaltioiden on annettava vähintään kuusi kuukautta aikaa toimittaa kirjallisia huomautuksia kyseisistä asiakirjoista, jotta eri tahot saataisiin aktiivisesti mukaan ja niitä voitaisiin kuulla.”

8. Vesipuidedirektiivin täytäntöönpanon määräaika päättyi 24 artiklan mukaan 22.12.2003.

2. YVA-direktiivi

9. YVA-direktiivin tavoite määritellään sen 2 artiklan 1 kohdassa seuraavasti:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ennen luvan myöntämistä hankkeet, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia, alistetaan lupamenettelyyn ja että niiden vaikutukset arvioidaan. Tässä tarkoitettut hankkeet määritellään 4 artiklassa.”

10. YVA-direktiivin 1 artiklan 5 kohtaan sisältyy kuitenkin seuraava lainsäädäntötoimia koskeva poikkeus:

”Tätä direktiiviä ei sovelleta hankkeisiin, joista on yksityiskohtaisesti säädetty erityisellä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä, mikäli tämän direktiivin tavoitteet, mukaan lukien tietojen antaminen, on otettu huomioon säätämismenettelyssä.”

11. YVA-direktiivin 5 artiklassa säädetään siitä, mitä tietoja ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä on annettava, seuraavasti:

”1. Niiden hankkeiden osalta, joiden ympäristövaikutukset on 4 artiklan mukaan arvioitava 5–10 artiklan mukaisesti, jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että hankkeen toteuttaja toimittaa asianmukaisessa muodossa liitteessä IV tarkemmin määritellyt tiedot silloin, kun:

a) jäsenvaltiot pitävät tietoja tärkeinä lupamenettelyn tietyssä vaiheessa sekä tietyn hankkeen tai hanketyypin erityisluonteen ja todennäköisesti vaikutuksen kohteena olevan ympäristön piirteiden vuoksi;

b) jäsenvaltiot katsovat, että hankkeesta vastaava voidaan kohtuudella velvoittaa kokoamaan nämä tiedot ottaen huomioon muun muassa sen hetkinen tietämys ja arviointimenetelmät.”

12. YVA-direktiivin liitteessä I olevissa 12 ja 15 kohdassa mainitaan vesivarojen siirtämistä koskevat hankkeet ja patohankkeet.

### 3. SYA-direktiivi

13. Suunnitelmat ja ohjelmat määritellään SYA-direktiivin 2 artiklan a alakohdassa seuraavasti:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

- a) ’suunnitelmilla ja ohjelmilla’ sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia, mukaan lukien Euroopan yhteisön yhteisrahoittamat suunnitelmat ja ohjelmat, sekä niitä koskevia muutoksia,
  - jotka kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen valmistelee ja/tai hyväksyy tai jotka viranomainen valmistelee kansanedustuslaitoksen tai hallituksen hyväksyttäväksi lainsäädäntömenettelyllä, ja
  - joita lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät.”

14. SYA-direktiivin 3 artiklassa säädetään, mistä suunnitelmista ja ohjelmista ympäristöarviointi on tehtävä. Nyt käsiteltävän asian kannalta merkityksellisiä ovat erityisesti sen 1–5 kohta, jotka kuuluvat seuraavasti:

”1. Jäljempänä 4–9 artiklan mukainen ympäristöarviointi on tehtävä 2–4 kohdassa tarkoitetuista suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

2. Jollei 3 kohdasta muuta johdu, ympäristöarviointi on tehtävä kaikista suunnitelmista ja ohjelmista,

- a) joita valmistellaan maa-, metsä- ja kalataloutta, energiaa, teollisuutta, liikennettä, jätehuoltoa, vesitaloutta, televiestintää, matkailua, kaavoitusta tai maankäyttöä varten ja joissa vahvistetaan puitteet direktiivin 85/337/ETY liitteessä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, tai
- b) joiden on katsottu edellyttävän direktiivin 92/43/ETY 6 tai 7 artiklan mukaista arviointia sen todennäköisen vaikutuksen johdosta, joka niillä on mainituissa artikloissa tarkoitetuilla alueilla.

3. Edellä 2 kohdassa tarkoitettujen sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien, joissa määritellään pienten alueiden käyttö paikallisella tasolla sekä 2 kohdassa tarkoitettujen suunnitelmien ja ohjelmien vähäisten muutosten osalta edellytetään ympäristöarviointia ainoastaan, jos jäsenvaltiot määrittelevät, että niillä on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

4. Jäsenvaltioiden on määriteltävä, onko sellaisilla muilla kuin 2 kohdassa tarkoitetuilla suunnitelmilla ja ohjelmilla, joilla vahvistetaan puitteet sellaisten tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätökselle, todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

5. Jäsenvaltioiden on määriteltävä, onko edellä 3 ja 4 kohdassa tarkoitetuilla suunnitelmilla ja ohjelmilla todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, joko tapauskohtaisen tarkastelun perusteella tai määrittelemällä suunnitelma- ja ohjelmatyyppejä, taikka molempia keinoja yhdistelemällä. Jäsenvaltioiden on tätä varten otettava kaikissa tapauksissa huomioon liitteessä II vahvistetut asiaankuuluvat perusteet, jotta voidaan varmistaa, että suunnitelmat ja ohjelmat, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, kuuluvat tämän direktiivin soveltamisalaan.

6. – –”



15. SYA-direktiivin 11 artiklassa säädetään suhteesta YVA-direktiivin vaatimuksiin ja muihin ympäristöarviointia koskeviin menettelyihin seuraavaa:

”1. Tämän direktiivin mukaisesti suoritettua ympäristöarvioinnilla ei rajoiteta direktiivin 85/337/ETY tai muiden yhteisön oikeuden mukaisten vaatimusten noudattamista.

2. Jotta vältetään muun muassa kaksinkertainen arviointi, jäsenvaltiot voivat sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien osalta, joita koskeva velvoite tehdä arviointeja ympäristövaikutuksista johtuu samanaikaisesti sekä tästä direktiivistä että muusta yhteisön lainsäädännöstä, säätää yhteensovitetuista tai yhteisistä menettelyistä, jotka täyttävät asiaa koskevan yhteisön lainsäädännön vaatimukset.

3. – –”

16. SYA-direktiivi oli sen 13 artiklan 1 kohdan nojalla pantava täytäntöön 21.7.2004 mennessä.

17. SYA-direktiivin ajallisesta soveltamisalasta säädetään sen 13 artiklan 3 kohdassa. Se koskee lähtökohtaisesti vain menettelyjä, jotka on aloitettu täytäntöönpanon määräajan päättymisen jälkeen. Se koskee tätä ennen aloitettuja menettelyjä vain seuraavin rajoituksin:

”Edellä 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu velvoite koskee niitä suunnitelmia ja ohjelmia, joiden ensimmäinen virallinen valmisteluasiakirja valmistuu 1 kohdassa tarkoitetun päivän jälkeen. Niiden suunnitelmien ja ohjelmien osalta, joiden ensimmäinen valmisteluasiakirja valmistuu ennen kyseistä päivää ja jotka hyväksytään tai joita koskeva lainsäädäntämenettely aloitetaan yli 24 kuukautta sen jälkeen, on noudatettava 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua velvoitetta, jolleivät jäsenvaltiot pääta tapauskohtaisesti, ettei tämä ole mahdollista, ja ilmoita päätöksestään yleisölle.”

#### 4. Lintudirektiivi

18. Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2.4.1979 annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY<sup>6</sup> (jäljempänä lintudirektiivi) 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on osoitettava erityisiksi suojelualueiksi (jäljempänä erityissuojelualueet) direktiivin liitteessä I mainittujen lintujen ja muuttolintujen suojelemiseen sopivimmat alueet.

19. Lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään erityissuojelualueiden suojelusta seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuilla suojelualueilla elinympäristöjen pilaantumisen tai huonontumisen sekä lintuihin vaikuttavien häiriöiden estämiseksi, jos häiriöt vaikuttaisivat merkittävästi tämän artiklan tavoitteisiin.”

#### 5. Luontodirektiivi

20. Luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan ja liitteen III (1 vaihe) mukaan jäsenvaltioiden on tehtävä komissiolle ehdotuksia alueista, joilla esiintyy liitteessä I tarkoitettuja luontotyyppisiä ja liitteessä II tarkoitettuja luontaisia lajeja. Komissio valitsee näiden ehdotusten joukosta 4 artiklan 2 kohdan ja liitteen III (2 vaihe) mukaisesti alueet, jotka se ottaa yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon.

<sup>6</sup> — EYVL L 103, s. 1, sellaisena kuin se on muutettuna kuulemismenettelyä (yksimielisyys) noudattaen annetuissa neuvoston säädöksissä säädetyn täytäntöönpanovallan käytössä komissiota avustavia komiteoita koskevien säännösten mukauttamisesta päätökseen 1999/468/EY 14.4.2003 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 807/2003 (EUVL L 122, s. 36), konsolidoituina myöhemmin 30.11.2009 annetulla direktiivillä 2009/147/EY (EUVL 2010, L 20, s. 7).

21. Luontodirektiivin 4 artiklan 5 kohdassa säädetään alueiden suojelua koskevien säännösten ajallisesta soveltamisesta seuraavaa:

”Kun alue on merkitty 2 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettuun luetteloon, sitä koskevat 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan säännökset.”

22. Muun muassa seuraavat alueet otettiin luetteloon neuvoston direktiivin 92/43/ETY mukaisesta luettelosta Välimeren vyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista 19.7.2006 tehdyllä komission päätöksellä 2006/613/EY:<sup>7</sup>

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

23. Tämä päätös annettiin EUR-Lex-tietopankin mukaan tiedoksi jäsenvaltioille 19.7.2006<sup>9</sup> ja julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 21.9.2006.

24. Alueiden suojelusta säädetään luontodirektiivin 6 artiklan 2–4 kohdassa seuraavasti:

”2. Jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi, joita varten alueet on osoitettu, siinä määrin kuin nämä häiriöt saattaisivat vaikuttaa merkittävästi tämän direktiivin tavoitteisiin.

3. Kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta ovat omiaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin. Alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnista tehtyjen johtopäätösten perusteella ja jollei 4 kohdan säännöksistä muuta johdu, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset antavat hyväksyntänsä tälle suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen, ja kuultuaan tarvittaessa kansalaisia.

4. Jos suunnitelma tai hanke on alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa kuitenkin toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt, jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä. Jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle toteutetut korvaavat toimenpiteet.

7 — EUVL L 259, s. 1.

8 — Ennakkoratkaisupyyntö on annettu tälle – ilmeisesti virheellisesti – tunnus GR2310001.

9 — [Http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0613\(01\):FI:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0613(01):FI:NOT), kohdassa ”päivämäärät”.

Jos kyseisellä alueella on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi ja/tai laji, ainoat kysymykseen tulevat näkökohdat ovat sellaisia, jotka liittyvät ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen tai ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin ympäristöön taikka, komission lausunnon mukaan, muihin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin.”

25. Luontodirektiivin 7 artiklassa säädetään, että näitä säännöksiä sovelletaan lintudirektiivissä tarkoitettuihin erityissuojelualueisiin.

#### B Kreikan lainsäädäntö

26. Vesipuitedirektiivi on pantu täytäntöön lailla 3199/2003<sup>10</sup> ja presidentin asetuksella 51/2007.<sup>11</sup> Nyt käsiteltävässä asiassa ovat kyseessä muutokset, joita lakiin 3199/2003 on tehty lailla 3481/2006.<sup>12</sup>

27. Lain 3481/2006 9 §:llä lisätään lain 3199/2003 7 §:ään seuraava 5 momentti:

”5. Siihen saakka, kunnes valtion vesivarojen kansallinen hoito- ja suojeluohjelma on vahvistettu ja alueita koskevat itsenäiset hoitosuunnitelmat on laadittu, veden ottaminen tietyltä vesistöalueelta ja sen siirtäminen toiselle vesistöalueelle on sallittua kyseessä olevan vesistöalueen tai kyseessä olevien vesistöalueiden hyväksytyjen hoitosuunnitelmien nojalla seuraaviin käyttötarkoituksiin:

- a) kaupunkien ja asutuskeskusten välittömän vedentarpeen tyydyttämiseksi,
- b) – –,
- c) – – tai
- d) energiantuotantoon suurissa vesivoimaloissa, joiden kapasiteetti on yli 50 MW – –”.

28. Lain 3481/2006 13 § koskee riidanalaista hanketta:

”1. Työt, jotka liittyvät Akheloos-joen yläjuoksun osittaiseen siirtämiseen Thessaliaan, ovat laajoja ja kansallisesti merkittäviä töitä.

2. Akheloos-joen ja Thessaliassa sijaitsevan Pineios-joen vesistöalueille hyväksytään hoitosuunnitelma – –.

3. Ympäristövaatimukset ja rajat, jotka koskevat töiden, jotka liittyvät Akheloos-joen yläjuoksun osittaiseen siirtämiseen Thessaliaan, toteuttamista ja suorittamista ja joita on täydellisesti noudatettu kaikissa menettelyissä, kuten muun muassa niille yleisöön kuuluville, joita asia koskee, ja toimivaltaisille viranomaisille tiedottamisessa ja niiden kuulemisessa, joista säädetään ympäristön sekä antiikki- ja kulttuuriperinnön suojelua koskevissa voimassa olevissa kansallisissa ja yhteisön säännöksissä, hyväksytään. – –

4. Julkiset hankkeet ja Dimosia Epicheirisi Ilektrismoun (Kreikan julkinen sähköyhtiö, jäljempänä DEI) hankkeet, jotka on saatettu päätökseen tai ovat käynnissä ja jotka koskevat töitä, jotka liittyvät Akheloos-joen yläjuoksun siirtämiseen Thessaliaan tai sähköntuotantoon, voidaan toteuttaa tai saattaa päätökseen hyväksytyin hoitosuunnitelman mukaisesti ja edellisessä kappaleessa kuvailtuja vahvistettuja ympäristövaatimuksia noudattaen.”

10 – FEK A' 280, 9.12.2003.

11 – FEK A' 54, 8.3.2007.

12 – FEK A' 162, 2.8.2006.

### III Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö

29. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä oleva hanke koskee Akheloos-joen (Länsi-Kreikka) yläjuoksun osittaista siirtämistä Pineios-jokeen (Itä-Kreikka, tarkemmin sanottuna Thessalia). Varsinaisen yläjuoksun siirtämisen lisäksi hanke käsittää myös erilaisia patoja, joita on tarkoitus käyttää energiantuotantoon.

30. Akheloos, joka on 220 kilometriä pitkä ja leveimmillään 90 metriä leveä, saa alkunsa Pindosin vuorijonosta Metsovon alueella ja laskee – lukuisten sivujokiensa kasvattamana – Messolongin länsipuolella Patrasin lahteen; se on yksi maan merkittävimmistä vesialueista ja muodostaa erittäin tärkeän jokiekosysteemin.

31. Myös Pineios-joki saa alkunsa Pindos-vuorilta, mutta virtaa itään Thessalian tasangon kautta ja laskee Thessalonikin lahteen.

32. Hankkeen toteuttamiseksi on hyväksytty lukuisia ministerin päätöksiä ja viimeksi on annettu laki 3481/2006.

33. Erityisesti vuosina 1991 ja 1992 tehdyissä ministerien yhteispäätöksissä hyväksyttiin alun perin ympäristövaatimukset yksittäisille teknisille hankkeille, jotka ovat nyt osa kokonaisuutta Akheloos-joen vedenjuoksun siirtämiseksi Thessaliaan. Kyseiset ministerien yhteispäätökset kumottiin vuonna 1994 Kreikan korkeimman hallinto-oikeuden tuomioilla.

34. Näiden tuomioiden antamisen jälkeen ympäristöasioista, aluesuunnittelusta ja yleisistä töistä vastaava ministeriö teetti kaikkia siirtämistöitä koskevan yhtenäisen ympäristövaikutusten arvioinnin. Vuonna 1995 tehtiin kaksi ministerin päätöstä aluesuunnittelusta ja ympäristövaatimuksista. Myös nämä päätökset kumottiin vuonna 2000 korkeimman hallinto-oikeuden tuomiolla.

35. Tämän Kreikan korkeimman hallinto-oikeuden kumoamistuomion antamisen jälkeen ympäristöasioista, aluesuunnittelusta ja yleisistä töistä vastaava ministeriö teetti täydentävän ympäristövaikutusten arvioinnin, joka koski Akheloosin vedenjuoksun siirtämistä Thessaliaan. Vuonna 2003 tehtiin ministerien yhteispäätös, jolla hyväksyttiin hankkeen toteuttamista ja suorittamista koskevat ympäristövaatimukset. Korkein hallinto-oikeus kumosi tämän ministerien yhteispäätöksen vuonna 2005.

36. Tästä syystä lain 3481/2006 säätämismenettelyssä ehdotettiin 6.7.2006 säännöksiä, jotka koskivat Akheloosin ja Pineiosin vesistöalueiden hoitosuunnitelmia ja kyseisen hankkeen hyväksymistä. Laki hyväksyttiin näine säännöksineen, ja se tuli voimaan, kun se julkaistiin 2.8.2006.

37. Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias (Aitoloakarnanian aluehallintoviranomainen) ja erät muut tahot vaativat pääasian oikeudenkäynnissä hankkeen kumoamista kokonaisuudessaan. Kreikan korkein hallinto-oikeus esittää tämän vaatimuksen ratkaisemiseksi unionin tuomioistuimelle seuraavat 14 kysymystä:

”1) Asetetaanko vesiputedirektiivin 13 artiklan 6 kohdassa pelkästään viimeinen määräaika (22.12.2009) vesivarojen hoitosuunnitelmien laatimiselle vai kyseisenä päivänä päättyvä erityinen määräaika direktiivin 3, 4, 5, 6, 9, 13 ja 15 artiklan merkityksellisten säännösten täytäntöönpanolle?

- 2) Jos unionin tuomioistuin katsoo, että direktiivin edellä mainitussa säännöksessä asetetaan pelkästään viimeinen määräaika vesivarojen hoitosuunnitelmien laatimiselle:

Sopiiko kansallinen säännöstö, jossa sallitaan vedenjuoksun siirtäminen vesistöalueelta toiselle ennen vesipiirien, joissa nämä vesistöalueet, joilta tai joille vedenjuoksu siirretään, sijaitsevat, hoitosuunnitelmien laatimista, yhteen vesiputedirektiivin 2, 3, 4, 5, 6, 9, 13 ja 15 artiklan kanssa, kun otetaan huomioon etenkin se, että vesiputedirektiivin 2 artiklan 15 kohdassa määritellään vesistöalueen hoidon perusyksiköksi vesipiiri, johon vesistöalue kuuluu?

- 3) Jos vastaus edelliseen kysymykseen on myöntävä:

Onko vedenjuoksun siirtäminen vesipiiristä toiseen lähellä sijaitsevaan vesipiiriin vesiputedirektiivin 2, 3, 5, 6, 9, 13 ja 15 artiklan nojalla sallittua? Jos vastaus on myöntävä, voiko vedenjuoksun siirtämisen tarkoitus olla ainoastaan juomaveden tarpeen tyydyttäminen vai voidaanko sitä siirtää myös kastelua ja energiantuotantoa varten? Edellytetäänkö direktiivin edellä mainittujen säännösten nojalla joka tapauksessa sitä, että hallintoviranomainen on tehnyt välttämättömän tieteellisen tutkimuksen perusteella perustellun päätöksen siitä, että vesipiiriin, johon vedenjuoksu siirretään, omat vesivarat eivät voi tyydyttää alueen juomaveden tarvetta, kastelutarpeita ja muita vedentarpeita?

- 4) Jos unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen kysymykseen siten, että vesiputedirektiivin 13 artiklan 6 kohdassa ei pelkästään aseteta viimeistä määräaika (22.12.2009) vesivarojen hoitosuunnitelmien laatimiselle vaan että siinä asetetaan erityinen määräaika kyseisen direktiivin 3, 4, 5, 6, 9, 13 ja 15 artiklan merkityksellisten säännösten täytäntöönpanolle:

Vaarannetaanko edellä mainitussa erityisessä täytäntöönpanon määräajassa annetulla kansallisella säännöstöllä, jossa sallitaan vedenjuoksun siirtäminen tietyltä vesistöalueelta toiselle ennen vesipiirien, joissa nämä vesistöalueet, joilta tai joille vedenjuoksu siirretään, sijaitsevat, hoitosuunnitelmien laatimista, joka tapauksessa direktiivin tehokas vaikutus, vai pitääkö sen arvioimiseksi, vaarannetaanko direktiivin tehokas vaikutus, ottaa huomioon muita perusteita, kuten suunniteltujen toimenpiteiden laajuus ja vedenjuoksun siirtämisen tavoitteet?

- 5) Sopiiko kansallisen parlamentin antama, vesistöalueiden hoitosuunnitelmien hyväksymistä koskeva kansallinen säännöstö yhteen vesiputedirektiivin kansalaisille tiedottamista, heidän kuulemistaan ja heidän osallistumistaan koskevien 13, 14 ja 15 artiklan kanssa, kun merkityksellisissä kansallisissa säännöksissä ei säädetä kansalaisten kuulemisesta kansallisessa parlamentissa käytävän menettelyn aikana ja kun asiakirja-aineistosta ei ilmene, että direktiivissä säädettyä kansalaisten kuulemista hallintoviranomaisessa olisi toimitettu?

- 6) Täyttääkö patojen rakentamista ja vedenjuoksun siirtämistä koskeva ympäristövaikutusten arviointi, joka toimitettiin kansalliselle parlamentille sen hyväksyttäväksi sen jälkeen, kun toimi, jolla se oli jo hyväksytty ja jota koskeva tiedoksiantomenettely oli jo toteutettu, oli kumottu tuomiolla, YVA-direktiivin 1, 2, 5, 6, 8 ja 9 artiklan kansalaisille tiedottamista ja heidän osallistumistaan koskevien säännösten vaatimukset, kun tätä menettelyä ei toteuteta uudelleen?

- 7) Kuuluuko sellainen joen vedenjuoksun siirtämistä koskeva hanke SYA-direktiivin soveltamisalaan,

- a) joka koskee patojen rakentamista ja vedenjuoksun siirtämistä vesipiiristä toiseen,
- b) joka kuuluu vesiputedirektiivin soveltamisalaan,
- c) joka koskee YVA-direktiivissä tarkoitettuja rakennustöitä ja
- d) jolla voi olla ympäristövaikutuksia luontodirektiivissä tarkoitetuilla alueilla?

8) Jos vastaus edelliseen kysymykseen on myöntävä:

Voidaanko riidanalaista hanketta koskevia toimia, jotka on kumottu taannehtivasti tuomioistuimen tuomioilla, pitää ennen 21.7.2004 annettuina virallisina valmisteluasiakirjoina, jolloin ei ole velvollisuutta tehdä strategista ympäristöarviointia, kun otetaan huomioon SYA-direktiivin 13 artiklan 1 kohta?

9) Jos vastaus edelliseen kysymykseen on kieltävä:

Siinä tapauksessa, että hanke kuuluu samanaikaisesti sekä SYA-direktiivin että vesipuitedirektiivin ja YVA-direktiivin, joissa myös edellytetään hankkeen ympäristövaikutusten arviointia, soveltamisalaan, riittävätkö SYA-direktiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaan SYA-direktiivin vaatimusten täyttämiseen vesipuitedirektiivin ja YVA-direktiivin nojalla tehdyt arvioinnit vai edellytetäänkö lisäksi erillisen strategisen ympäristöarvioinnin laatimista?

10) Kuuluivatko sellaiset alueet, jotka oli mainittu yhteisön tärkeinä pitämien alueiden kansallisissa luetteloissa ja jotka lopulta oli otettu kyseisiä alueita koskevaan yhteisön luetteloon, luontodirektiivin 3, 4 ja 6 artiklan nojalla luontodirektiivissä tarkoitetun suojelun piiriin ennen neuvoston direktiivin 92/43/ETY mukaisesta luettelosta Välimeren vyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista 19.7.2006 tehdyn komission päätöksen 2006/613/EY julkaisemista?

11) Voivatko toimivaltaiset kansalliset viranomaiset myöntää luontodirektiivin 3, 4 ja 6 artiklan mukaan luvan sellaisen vedenjuoksun siirtämistä koskevan hankkeen toteuttamiselle, joka ei liity suoraan erityissuojelualueeseen kuuluvan alueen suojeluun tai ei ole sen suojelun kannalta tarpeellinen, kun kaikissa hankkeen asiakirjojen sisältämissä arvioinneissa todetaan alueen linnustoa koskevien tietojen täydellinen puuttuminen tai sitä koskevien luotettavien ja ajantasaisten tietojen puuttuminen?

12) Voidaanko luontodirektiivin 3, 4 ja 6 artiklan mukaan vedenjuoksun siirtämistä koskevaan hankkeeseen ryhtymisen syyt, jotka liittyvät ensisijaisesti kasteluun ja toissijaisesti juomaveden toimittamiseen, katsoa sellaisiksi yleisen edun kannalta pakottaviksi syiksi, joita luvan myöntäminen tälle hankkeelle direktiivin mukaan edellyttää, vaikka hankkeella on kielteisiä vaikutuksia tällä direktiivillä suojeltuihin alueisiin?

13) Jos vastaus edelliseen kysymykseen on myöntävä:

Onko Natura 2000 -alueen, jolle vedenjuoksun siirtämistä koskeva hanke aiheuttaa vahinkoa, yhtenäisyyden suojelun varmistamiseksi tarpeellisten korvaavien toimenpiteiden riittävyyden arvioinnissa otettava luontodirektiivin 3, 4 ja 6 artiklan nojalla huomioon sellaisia perusteita kuin tämän siirtämisen ulottuvuus ja sen edellyttämien rakennustöiden laajuus?

14) Voivatko toimivaltaiset kansalliset viranomaiset luontodirektiivin 3, 4 ja 6 artiklan mukaan, kun niitä tulkitaan kestävän kehityksen periaatteen, sellaisena kuin se vahvistetaan EY 6 artiklassa (josta on tullut SEUT 11 artikla), valossa, myöntää luvan sellaisen vedenjuoksun siirtämistä koskevan hankkeen toteuttamiseksi Natura 2000 -alueen sisällä, joka ei liity suoraan kyseisen alueen yhtenäisyyden suojelemiseen tai ole sen suojelun kannalta tarpeellinen, kun hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnista ilmenee, että hanke muuttaa luonnollisen jokiekosysteemin keinotekoiseksi joki- ja järviyekosysteemiksi?”

38. Kirjallisia huomautuksiaan ovat esittäneet Aitoloakarnanian aluehallintoviranomainen ja eräät muut tahot (Länsi-Kreikka), Thessalian alueen Larisan, Magnisian,<sup>13</sup> Karditsan ja Trikalan aluehallintoviranomaiset ja eräät muut tahot,<sup>14</sup> sähköyhtiö Dimosia Epicheirisi Ilektrismou (DEI), Helleenien tasavalta, Norjan kuningaskunta ja Euroopan komissio. Nämä osapuolet olivat Norjaa lukuun ottamatta myös edustettuina 24.5.2011 pidetyssä suullisessa käsittelyssä.

#### IV Oikeudellinen arviointi

39. Korkein hallinto-oikeus esittää 14 monitahoista tulkintakysymystä, jotka koskevat neljää eri direktiiviä ja jotka käsittelevät seuraavassa järjestyksessä: asian painopisteenä on vesipuitedirektiivi (jäljempänä A kohta), jota tosin sovelletaan ajallisista syistä olennaisilta osin sen ennakkovaikutusten kautta.<sup>15</sup> Tämän jälkeen on vastattava YVA-direktiiviä koskevaan kysymykseen eli tarkemmin sanoen kysymykseen niistä vaatimuksista, joita tässä direktiivissä asetetaan sille, että hanke hyväksytään lailla (jäljempänä B kohta). Lisäksi on tutkittava SYA-direktiivin asiallista ja ajallista sovellettavuutta sekä tämän direktiivin, vesipuitedirektiivin ja YVA-direktiivin mukaisen yhdistetyn ympäristöarvioinnin mahdollisuutta (jäljempänä C kohta). Lopuksi tutkin useita luontodirektiivin sovellettavuutta koskevia kysymyksiä ja vaatimuksia, joita kyseisessä direktiivissä asetetaan riidanalaiselle hankkeelle (jäljempänä D kohta).

40. Aluksi on kuitenkin todettava, että DEIn väitteellä, jonka mukaan Mesohoran patohanke olisi erotettava hankekokonaisuudesta, ei ole merkitystä ennakkoratkaisumenettelyn kannalta. Koska korkein hallinto-oikeus ei ole esittänyt sitä koskevia kysymyksiä, unionin tuomioistuin ei voi ottaa siihen kantaa.

##### A Vesipuitedirektiivi

41. Korkeimman hallinto-oikeuden ensimmäinen kysymys koskee sitä, olivatko vesipuitedirektiivin merkitykselliset säännökset sovellettavissa jo lakiin 3481/2006 (jäljempänä 1 kohta). Tämän jälkeen on selvitettävä, onko vedenjuoksun siirtäminen vesipiiristä toiseen ylipäänsä sallittua (jäljempänä 2 kohta), edellyttääkö tällainen vedenjuoksun siirtäminen vesipuitedirektiivissä tarkoitettuja hoitosuunnitelmia (jäljempänä 3 kohta), millä tavoitteilla vedenjuoksun siirtäminen voi olla perusteltavissa (jäljempänä 4 kohta) ja missä määrin vaihtoehtoja on tutkittava (jäljempänä 5 kohta). Koska päädyn siihen, että nämä säännökset eivät ole ajallisista syistä vielä sovellettavissa, niiden ennakkovaikutuksilla on keskeinen merkitys (jäljempänä 6 kohta). Korkein hallinto-oikeus esittää lopuksi vielä kysymyksen, joka koskee tarpeellista kansalaisten osallistumista hoitosuunnitelmien laatimiseen vesipuitedirektiivin mukaisesti (jäljempänä 7 kohta).

1. Ensimmäinen kysymys – vesipuitedirektiivin 4 artiklan soveltamisen ajankohta

42. Korkein hallinto-oikeus tiedusteleo ensimmäisellä kysymyksellään, asetetaanko vesipuitedirektiivin 13 artiklan 6 kohdassa pelkästään viimeinen määräaika hoitosuunnitelmien laatimiselle vai erityinen määräaika niiden säännösten täytäntöönpanolle, jotka koskevat näitä suunnitelmia.

43. Vesipuitedirektiivin 13 artiklan 6 kohdassa säädetään, että hoitosuunnitelmat on julkaistava viimeistään 9 vuoden kuluttua direktiivin voimaantulopäivästä eli viimeistään 22.12.2009. Direktiivin täytäntöönpanon määräaika päättyi sitä vastoin 24 artiklan mukaan jo 22.12.2003.

13 — Magnisian aluehallintoviranomaisen kirjelmä on pitkälti osittain samansisältöinen kuin DEIn kirjelmä.

14 — Karditsan aluehallintoviranomaisen ja Trikalan aluehallintoviranomaisen ja eräiden muiden tahojen kirjelmät ovat pitkälti samansisältöiset.

15 — Ks. jäljempänä A.6 kohta, 97 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

44. Pääasian oikeudenkäynnin ja ennakkoratkaisupyynnön kannalta merkittävää on ennen kaikkea hoitosuunnitelmien ja vesiputedirektiivin 4 artiklan välinen yhteisvaikutus. Kyseinen säännös sisältää direktiivin olennaiset ympäristötavoitteet. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön tarvittavat toimenpiteet, jotta ehkäistään kaikkien pintavesimuodostumien eli esimerkiksi Akheloos-joen tilan huononeminen. Lisäksi 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii ja iii alakohdassa edellytetään, että kaikkia pintavesimuodostumia on suojeltava, parannettava ja ennallistettava, jotta viimeistään 15 vuoden kuluttua direktiivin voimaantulosta eli 22.12.2015 mennessä saavutetaan pintaveden hyvä tila.

45. Kreikan piti lähtökohtaisesti panna täytäntöön myös vesiputedirektiivin 4 artikla 24 artiklan mukaisen kolmen vuoden pituisen määräajan kuluessa.<sup>16</sup> Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ympäristötavoitteet eivät kuitenkaan koske mitä tahansa toimenpidettä vaan ainoastaan *hoitosuunnitelmissa* esitettyjen *toimenpideohjelmien* toteuttamista. Hoitosuunnitelmia koskee 13 artiklan 6 kohdan mukainen 9 vuoden pituinen siirtymäaika. Samaa siirtymäaikaa sovelletaan 11 artiklan 7 kohdan mukaan toimenpideohjelmien laatimiseen. Näiden toimenpideohjelmien toteuttamista koskee vielä yksi kolmen vuoden pituinen määräaika, joka päättyy 22.12.2012.

46. Tästä syystä näiden suunnitelmien ja ohjelmien on pitänyt olla olemassa ja pantuina täytäntöön vasta 22.12.2009 lähtien. Toimenpideohjelmat on pitänyt toteuttaa jo seuraavan vuoden loppuun mennessä. Kreikan viranomaiset ovat siis olleet vuoden 2009 lopusta lähtien velvollisia soveltamaan vesiputedirektiivin 4 artiklaa, eli niiden pitää tutkia, voidaanko jo hyväksytyjä toimenpiteitä, kuten esimerkiksi vedenjuoksun siirtämistä koskevaa hanketta, ympäristötavoitteiden valossa edelleen toteuttaa vai pitäisikö niitä muuttaa tai pitäisikö niistä mahdollisesti jopa luopua.

47. Vuoden 2009 lopusta lähtien olemassa olleilla velvoitteilla ei ole kuitenkaan mahdollisesti mitään välitöntä merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta, jossa on kyse lain 3481/2006 säännösten pätevydestä. On nimittäin katsottava, että sovellettavan kansallisen prosessioikeuden mukaan lain antamisen aikana vallinnut oikeudellinen tilanne on tältä osin ratkaiseva. Vuonna 2006 ei kuitenkaan vesiputedirektiivin 13 artiklan 6 kohdan ja 11 artiklan 7 kohdan mukaan vielä edellytetty hoitosuunnitelmien eikä toimenpideohjelmien olemassaoloa. Ilman tällaisia suunnitelmia ja ohjelmia 4 artiklan velvoitteita ei voitu vielä soveltaa, vaikka täytäntöönpanon määräaika oli päättynyt.

48. Akheloos- ja Pineios-jokia koskevat hoitosuunnitelmat kuitenkin hyväksyttiin lain 3481/2006 13 §:n 2 momentilla. Jos korkein hallinto-oikeus katsoisi, että kyseessä ovat vesiputedirektiivin 13 artiklassa tarkoitetut suunnitelmat, se voisi myös päätyä siihen, että riidanalainen hanke on osa direktiivin 11 artiklassa tarkoitettua toimenpideohjelmaa.

49. Tästä syystä ensimmäinen kysymys voidaan ymmärtää myös siten, että siinä tiedustellaan, oliko vesiputedirektiivin 4 artikla sovellettavissa jo silloin, kun sen soveltamisen edellytysten luomista koskevat määräajat eivät olleet vielä päättyneet mutta nämä edellytykset olivat kuitenkin jo olemassa.

50. Tästä on aluksi todettava, että direktiivin systematiikan mukaan tällaista velvoitetta ei ollut vielä olemassa kyseisenä ajankohtana. Velvoite 4 artiklan soveltamiseen syntyi vasta sen jälkeen, kun hoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien laatimista koskeva määräaika päättyi. Ennen tätä ajankohtaa unionin oikeudessa sallittiin se, että 4 artiklaa ei vielä sovellettu.

16 — Ks. asia C-32/05, komissio v. Luxemburg, tuomio 30.11.2006 (Kok., s. I-11323, erityisesti 63 kohta), jossa tämän vesiputedirektiivin säännösten täytäntöönpanon määräajan voimassaoloa ei kyseenalaistettu.



51. Tämä ei sulje pois sitä, että *kansallisia* säännöksiä, joilla vesiputedirektiivi, erityisesti sen 4 artikla, pantiin täytäntöön, oli sovellettava unionin oikeudesta riippumatta ennenaikaisesti laadittuihin hoitosuunnitelmiin ja toimenpideohjelmiin.<sup>17</sup> Yleensä tällaisia suunnitelmia ja ohjelmia pitäisi täytäntöönpanolain säätäjän tahdon mukaan soveltaa samalla tavalla ennen niiden laatimisen määräajan päättymistä ja sen päättymisen jälkeen.

52. Nyt käsiteltävässä asiassa on kuitenkin se erityispiirre, että riidanalainen hoitosuunnitelma ja mahdolliset toimenpiteet, erityisesti riidanalaista hanketta koskeva lupa, olivat sellaisen lain muodossa, jolla muutettiin niitä Kreikan säännöksiä, joilla vesiputedirektiivi pantiin täytäntöön.<sup>18</sup> Tästä syystä vaikuttaa epätodennäköiseltä, että vesiputedirektiivin kansallinen täytäntöönpanolainsäädäntö voisi olla riidanalaisen hankkeen esteenä.

53. Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että vesiputedirektiivin 13 artiklan 6 kohdassa ja 11 artiklan 7 kohdassa ei aseteta määräaikaa direktiivin 4 artiklan täytäntöönpanolle vaan ainoastaan viimeinen määräaika hoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien laatimiselle. Direktiivissä ei kuitenkaan edellytetä 4 artiklan soveltamista ennen tämän määräajan päättymistä.

54. Tämän vastauksen vuoksi moni seikka puoltaa sitä näkemystä, että vain ehdollisesti esitetyillä toisella ja kolmannella kysymyksellä, jotka koskevat vaatimuksia, joita vesiputedirektiivissä asetetaan veden siirtämiselle muihin vesipiireihin, ei ole välitöntä merkitystä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Ne voivat kuitenkin olla informatiivisia määritettäessä direktiivin ennakkovaikutuksia. Tästä syystä käsittelen niitä toissijaisesti jäljempänä 2, 3, 4 ja 5 kohdassa.

2. Kolmannen kysymyksen ensimmäinen osakysymys – onko vedenjuoksun siirtäminen muihin vesipiireihin sallittua

55. Aluksi on tutkittava kolmannen kysymyksen ensimmäinen osakysymys, joka koskee sitä, voiko vedenjuoksun siirtäminen vesipiiristä toiseen lähellä sijaitsevaan vesipiiriin ylipäänsä sopia yhteen vesiputedirektiivin kanssa.

56. Korkein hallinto-oikeus on jo todennut tässä yhteydessä, että vesiputedirektiivissä ei ole säännöksiä vedenjuoksun siirtämisestä vesipiirien välillä. Tästä syystä se katsoo perustellusti, ettei vedenjuoksun siirtäminen ole täysin kiellettyä.

57. Se, että – kuten korkein hallinto-oikeus korostaa – YVA-direktiivin liitteessä I olevassa 12 kohdassa mainitaan laitokset vesivarojen siirtämiseksi, ei muuta tätä mitenkään. DEI esittää perustellusti, että YVA-direktiivissä ei hyväksytä eikä kielletä sen liitteissä mainittuja hankkeita. Veden siirtäminen vesipiiristä toiseen voi aiheuttaa merkittävää haittaa ympäristölle. Tässä tapauksessa olisi odotettavissa, että se on ristiriidassa vesiputedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan ympäristötavoitteiden kanssa. Direktiivin 4 artiklassa sallitaan kuitenkin poikkeaminen näistä tavoitteista tietyin edellytyksin.

58. Tästä syystä ennen kaikkea vesiputedirektiivin 4 artikla on merkityksellinen.

17 — Ks. vastaavasti asia C-81/05, Cordero Alonso, tuomio 7.9.2006 (Kok., s. I-7569, 29 kohta) ja asia C-2/10, Azienda Agro-Zootecnica Franchini ja Eolica di Altamura, tuomio 21.7.2011 (Kok., s. I-6561, 70 kohta).

18 — Ks. kohdassa asiaa koskevat oikeussäännöt oleva 27 kohta.

a) Vesipuitedirektiivin 4 artiklassa tarkoitetut säilyttämis- ja ennallistamisveloitteet

59. Vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa edellytetään pintavesimuodostumien tilan huononemisen ehkäisemistä ja niiden hyvän tilan saavuttamista vuoden 2015 loppuun mennessä. Kun kyseessä ovat keinotekoiset tai voimakkaasti muutetut vesimuodostumat, on saavutettava ainakin hyvä ekologinen potentiaali ja hyvä kemiallinen tila.

60. Se, onko Akheloosia pidettävä keinotekoisena tai voimakkaasti muutettuna vesimuodostumana, on määritettävä vesipuitedirektiivin 4 artiklan 3 kohdan perusteella. Ennen vedenjuoksun siirtämistä koskevan hankkeen toteuttamista tällainen luokittelu vaikuttaa kuitenkin epätodennäköiseltä. Tästä syystä pidän jäljempänä lähtökohtana sitä, että kyseinen joki ei ole keinotekoinen eikä voimakkaasti muutettu vesimuodostuma.

61. Näin ollen Kreikan on lähtökohtaisesti ehkäistävä vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti Akheloosin tilan huononeminen edelleen ja jopa toteutettava toimenpiteitä tämän joen hyvän tilan saavuttamiseksi, jos sen tila ei ole hyvä. Kreikan on siis korjattava olemassa olevien hankkeiden haitalliset vaikutukset ja aikaisemmin tapahtunut veden huononeminen.

b) Vesipuitedirektiivin 4 artiklan soveltaminen hankkeisiin

62. Vesipuitedirektiivin 4 artikla ei sisällä vain ohjelmaa koskevia veloituksia, vaan se koskee myös yksittäisiä hankkeita ainakin silloin, jos ne voivat aiheuttaa huomattavaa haittaa veden tilalle. Direktiivin 4 artiklan 7 kohdassa nimittäin sallitaan tietyin edellytyksin veden tilan huononeminen uusien muutosten vuoksi. Nämä muutokset voivat olla erityisesti hankkeita.

63. Vastaavasti vedenjuoksun siirtämistä koskeva hanke on lähtökohtaisesti myös otettava Akheloosin vesipiiriä koskevaan toimenpideohjelmaan. Tällaiset ohjelmat voivat nimittäin sisältää vesipuitedirektiivin liitteessä VI olevan B osan mukaisesti vedenoton ennakkovalvonnan (viii alakohta) ja rakennushankkeita (xi alakohta).

c) Hyvä veden tila

64. Vesipuitedirektiivin 4 artikla voi näin ollen olla esteenä vedenjuoksun siirtämiselle toiseen vesipiiriin, jos tämä estää veden hyvän tilan säilyttämisen tai saavuttamisen.

65. Vesipuitedirektiivissä määritellään veden tila, johon on pyrittävä. Vesipuitedirektiivin 2 artiklan 18 alakohdan mukaan pintaveden tila on hyvä, jos sen ekologinen ja kemiallinen tila ovat vähintään hyviä. Hyvä kemiallinen tila liittyy 2 artiklan 24 alakohdan mukaan pilaavien aineiden pitoisuuksiin. Hyvälle ekologiselle tilalle asetettavat vaatimukset ilmenevät 2 artiklan 22 alakohdasta ja liitteestä V.

66. Pintaveden hyvää tilaa koskevat edellytykset eivät koske nimenomaisesti joen vedenjuoksun osittaista siirtämistä eli suurien vesimäärien ottamista vesipiiristä. Komissio esittää kuitenkin uskottavasti, että pintaveden patoaminen vedenjuoksun osittaiseksi siirtämiseksi vaikuttaa sen tilaan. Myös veden määrän vähentäminen voi vaikuttaa haitallisesti veden ekologiseen tai kemialliseen tilaan. Vesipuitedirektiivin liitteessä V olevan 1.1.1 kohdan mukaisesti jokien tilan arvioinnissa on näin ollen otettava huomioon myös hydrologinen järjestelmä eli erityisesti veden virtaus ja morfologiset tekijät eli joen syvyyden ja leveyden vaihtelu, pohjan rakenne ja laatu sekä rantavyöhykkeen rakenne. Samalla tavoin liitteessä VI olevan B osan viii alakohdan mukaisesti toimenpideohjelmat voivat sisältää vedenoton ennakkovalvonnan, 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan i alakohdassa edellytetään, että seurataan vesimäärää ja veden korkeutta tai virtaamaa, siinä määrin kuin ne ovat

merkityksellisiä pintaveden ekologisen ja kemiallisen tilan ja ekologisen potentiaalin kannalta, ja direktiivin johdanto-osan 41 perustelukappaleen mukaan veden määrän kannalta olisi säädettävä vedenoton ja patoamisen ennakkovalvonnan yleisperiaatteet, jotta turvataan kohteena olevien vesien ympäristönäkökohtiltaan kestävä käyttö.

67. Jos korkein hallinto-oikeus päätyisi tämän perusteella siihen, että vedenjuoksun siirtämistä koskeva hanke estää veden hyvän tilan säilyttämisen tai saavuttamisen, tämä olisi ristiriidassa vesiputedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan ympäristötavoitteiden kanssa.

#### d) Ympäristötavoitteista poikkeaminen

68. Ympäristötavoitteiden rikkominen ei kuitenkaan ole ylitsepääsemätön este hankkeelle. Vesiputedirektiivin 4 artikla sisältää nimittäin myös ympäristötavoitteista poikkeamista koskevia säännöksiä.

69. Vesiputedirektiivin 4 artiklan 4 kohdassa sallitaan hyvän tilan saavuttamista koskevien määräaikojen pidentäminen. Tämä koskee ensisijaisesti veden ennallistamista koskevaa velvoitetta. Veden huonontamiskieltoa ei sitä vastoin lievennetä. Tämä säännös ei siten ole sovellettavissa veden tilaa huonontavaa toimenpidettä koskevaan lupaan.

70. Vesiputedirektiivin 4 artiklan 5 kohdassa sallitaan se, että tietyille vesimuodostumille asetetaan vähemmän vaativia ympäristötavoitteita, kun ne ovat niin ihmistoiminnan muuttamat, että vaativampien tavoitteiden saavuttaminen on mahdotonta tai suhteettoman kallista, ja kun tietyt lisäedellytykset täyttyvät. Tämä säännös saattaa tulla merkitykselliseksi vedenjuoksun siirtämistä koskevan hankkeen toteuttamisen jälkeen, mutta se ei voi koskea vielä kyseisen hankkeen hyväksymistä.

71. Myöskään vesiputedirektiivin 4 artiklan 6 kohta ei ole merkityksellinen, koska kyseinen säännös koskee vain veden tilan tilapäistä huononemista.

72. Nyt tutkittavassa tapauksessa, jossa on kyseessä uusi hanke, on arvioitava pikemminkin vesiputedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan nojalla ympäristötavoitteista poikkeamisen hyväksyttävyyttä. Kyseisessä säännöksessä säädetään yksityiskohtaisesti siitä, miten poikkeaminen 4 artiklan 1 kohdan ympäristötavoitteista uusilla hankkeilla voi olla perusteltua erittäin tärkeiden syiden vuoksi. Muut vaatimukset, jotka koskevat poikkeamisista 1 kohdasta, ilmenevät 4 artiklan 8 ja 9 kohdasta. Direktiivin 4 artiklan 7–9 kohdan vaatimuksia käsitellään osittain toisen ja kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen muissa osissa.

73. Jos unionin tuomioistuin vastaa korkeimman hallinto-oikeuden kolmannen kysymyksen ensimmäiseen osakysymykseen, vastauksen on siten tiivistetysti oltava seuraava: vedenjuoksun siirtämistä vesipiiristä toiseen lähellä sijaitsevaan vesipiiriin koskeva lupa sopii yhteen vesiputedirektiivin kanssa, jos se täyttää vesiputedirektiivin 4 artiklan 1, 7, 8 ja 9 kohdan vaatimukset.

#### 3. Toinen kysymys – vesipiirien hoitosuunnitelmien tarpeellisuus

74. Korkein hallinto-oikeus tiedustelee toisella kysymyksellään, sopiiko kansallinen säännöstö yhteen vesiputedirektiivin kanssa, jos siinä sallitaan vedenjuoksun siirtäminen vesistöalueelta toiselle ennen vesipiirien, joissa nämä vesistöalueet sijaitsevat, hoitosuunnitelmien laatimista.

75. Tämä kysymys vaikuttaa ensi arviolta hypoteettiselta, koska laki 3481/2006 sisältää hoitosuunnitelmat molempia asianomaisia vesistöalueita varten. Ei vaikuta siltä, että asianomaiset vesipiirit sisältäisivät muita vesistöalueita, joiden hoitosuunnitelmat edelleen puuttuisivat. Laadittujen hoitosuunnitelmien pätevyys on kuitenkin riidanalainen. Korkein hallinto-oikeus katsoo lisäksi, että

vesipuidedirektiivin 3 artiklan 1 kohdan, 5 artiklan 1 kohdan, 11 artiklan 1 kohdan ja 13 artiklan 1 kohdan mukaan hoitosuunnitelmia ja toimenpideohjelmia ei saa vahvistaa, kuten tässä tapauksessa, erikseen tietyille vesistöalueille, vaan tarvitaan kattavaa kansallista ja alueellista suunnittelua. Muussa tapauksessa on joka tapauksessa kiellettyä siirtää vettä vesipiiristä toiseen. Kyse ei siis ole ainoastaan siitä, onko olemassa hoitosuunnitelmia, jotka koskevat konkreettisesti asianomaisia vesipiirejä, vaan myös siitä, onko oltava olemassa suunnitelmia, jotka koskevat muita Kreikan alueita.

76. Vesipuidedirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikki vesistöalueet kuuluvat vesipiireihin. Jäsenvaltioiden on 13 artiklan 1 kohdan mukaan huolehdittava, että *jokaiselle* niiden alueella kokonaan sijaitsevalle vesipiirille laaditaan vesipiirin hoitosuunnitelma. Jäsenvaltioiden on 11 artiklan 1 kohdan nojalla huolehdittava, että *kullekin* vesipiirille tai jäsenvaltion alueella olevalle kansainvälisen vesipiirin osalle laaditaan toimenpideohjelma, jossa otetaan huomioon 5 artiklassa edellytettyjen – aikaisemmin laadittavien – analyysien ja tarkastelujen tulokset ja jonka tarkoituksena on saavuttaa 4 artiklan mukaiset tavoitteet.

77. Jäsenvaltiot ovat siten velvollisia laatimaan jokaista vesipiiriä varten hoitosuunnitelman määräajan päättymiseen mennessä, mutta näistä säännöksistä ei kuitenkaan seuraa välittömästi, että vedenjuoksun siirtäminen vesipiiristä toiseen olisi kiellettyä niin kauan hoitosuunnitelmia ei ole olemassa jäsenvaltion kaikkien vesipiirien osalta.

78. Kuten edellä esitettiin, vesipuidedirektiivin 4 artikla voi olla kuitenkin tällaisen vedenjuoksun siirtämisen esteenä, jos se estää pintaveden hyvän tilan säilyttämisen tai saavuttamisen. Nyt käsiteltävässä asiassa vedenjuoksun siirtäminen olisi sallittu vain silloin, jos 4 artiklan 7 kohdan edellytykset täyttyvät.

79. Vesipuidedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan b alakohdan mukaan 4 artiklan 1 kohdan ympäristötavoitteiden vastaisen hankkeen syyt on erityisesti lueteltava ja perusteltava 13 artiklassa edellytetyssä vesipiirin hoitosuunnitelmassa, ja kyseiset tavoitteet on tarkistettava joka kuudes vuosi. Lisäksi jokaisen poikkeamisen yhteydessä on 4 artiklan 8 kohdan mukaan huolehdittava, että se ei pysyvästi estä tai vaaranna tämän direktiivin tavoitteiden saavuttamista muissa *saman* vesipiirin vesimuodostumissa.

80. Tästä seuraa, että asianomaiset vesipiirit on analysoitava kattavasti ja niiden hoito on suunniteltava ennen kuin voidaan toteuttaa toimenpiteitä, jotka eivät sovi yhteen vesipuidedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan ympäristötavoitteiden kanssa.

81. Vesipuidedirektiivi ei sitä vastoin sisällä mitään säännöstä, jolla tällaiset toimenpiteet tehtäisiin nimenomaisesti riippuvaisiksi *muiden* vesipiirien analysoinnista tai hoitosuunnitelmien laatimisesta näiden piirien vesistöalueille. Tällaiset analyysit ja suunnitelmat voivat olla tarpeellisia vain yksittäistapauksessa siltä osin kuin muiden vesipiirien hyödyntäminen on mahdollinen vaihtoehto suunnitellulle vedenjuoksun siirtämiselle.

82. Jos unionin tuomioistuimien vastaa tähän kysymykseen, sen pitäisi tästä syystä todeta, että asianomaiset vesipiirit on analysoitava kattavasti ja niiden hoito on suunniteltava ennen kuin voidaan toteuttaa toimenpiteitä, jotka eivät sovi yhteen vesipuidedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan ympäristötavoitteiden kanssa. Muiden vesipiirien ja näiden piirien vesistöalueiden vastaavien hoitosuunnitelmien analysointi on tarpeen vain siltä osin kuin näiden vesipiirien hyödyntäminen on mahdollinen vaihtoehto suunnitelluille toimenpiteille.

#### 4. Kolmannen kysymyksen toinen osakysymys – vedenjuoksun siirtämisen sallitut tavoitteet

83. Korkein hallinto-oikeus tiedustelee kolmannen kysymyksensä toisella osakysymyksellä, onko vedenjuoksun siirtämisen tarkoituksena oltava ainoastaan juomaveden tarpeen tyydyttäminen vai voidaanko sitä siirtää myös kastelua ja energiantuotantoa varten.

84. Tässä yhteydessä vesipuidedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan c alakohdasta ilmenee, että muutosten syiden on oltava yleisen edun kannalta erittäin tärkeitä ja/tai uusien muutosten ihmisten terveydelle, ihmisten turvallisuuden ylläpitämiseksi tai kestäväälle kehitykselle tuomien hyötyjen on ylitettävä 4 artiklan 1 kohdassa säädettyjen tavoitteiden saavuttamisesta ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt.

85. Riittävä juomaveden toimittaminen väestölle on yleensä yleisen edun kannalta erittäin tärkeää ja lisäksi lähtökohtaisesti hyvin tärkeää myös ihmisten terveydelle. Vastaavasti vesipuidedirektiivin johdanto-osan 15 perustelukappaleessa vesihuoltoa kuvaillaan yleishyödylliseksi palveluksi.

86. Lisäksi Karditsan ja Trikalan aluehallintoviranomaiset korostavat perustellusti sitä, että vesipuidedirektiivin 4 artiklan 3 kohdan a alakohdan iii alakohdassa tunnustetaan juomaveden toimittamisen lisäksi myös sähköntuotanto ja kastelu lähtökohtaisesti yleisen edun kannalta tärkeiksi. Molemmilla viimeksi mainituilla seikoilla on kuitenkin vähäisempi merkitys kuin juomaveden toimittamisella, koska ne ovat ensisijaisesti taloudellisia.

87. Vesivoima on kuitenkin ympäristölle aiheutuvista haitoistaan huolimatta tyypillinen esimerkki kestävästä energiantuotannosta.

88. Ei voida myöskään sulkea suoralta kädeltä pois sitä, että maatalousmaan kastelua on pidettävä yleisen edun kannalta erittäin tärkeänä tai – kenties – kestävä kehityksen toimenpiteenä. Kastelun mahdollistaminen tietyillä alueilla voi nimittäin olla jäsenvaltion maatalouspolitiikan hyväksyttävä tavoite.

89. Näiden tavoitteiden tunnustaminen ei kuitenkaan välttämättä merkitse sitä, että hanke on perusteltavissa niillä. Molemmat vesipuidedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan c alakohdassa mainitut oikeuttamisperusteena olevan tavoitteen muunnelmat merkitsevät nimittäin toimenpiteestä saatavan hyödyn ja vesivarojen hyvän tilan säilyttämiseen tai saavuttamiseen kohdistuvien haitallisten vaikutusten vertailua. Ihmisten terveydelle, ihmisten turvallisuuden ylläpitämiseksi tai kestäväälle kehitykselle hyötyä tuottavien toimenpiteiden osalta vertailusta säädetään nimenomaisesti. Varsinkin muilla – luonnollisesti vähemmän tärkeillä – toimenpiteeseen liittyvillä yleisen edun mukaisilla syillä on oltava suurempi painoarvo kuin toimenpiteen haitallisilla vaikutuksilla, jotta yleinen etu voidaan tunnustaa ”erittäin tärkeäksi”.

90. Jäsenvaltioilla on tämän vertailun yhteydessä laaja harkintavalta, koska kyseessä on monitahoinen päätös, johon sisältyy ennusteita.<sup>19</sup> On kuitenkin otettava huomioon erityisesti kastelua koskevan edun osalta Aitoloakarnanian aluehallintoviranomaisen ja eräiden muiden tahojen esittämä väite, jonka mukaan puuvillanviljely voi olla erittäin haitallista ympäristölle.<sup>20</sup> Edun, joka koskee maatalouden erittäin haitallista muotoa, painoarvo on verrattain vähäinen. Toisin kuin Aitoloakarnanian

19 — Ks. vastaavasti esim. asia C-67/96, Albany, tuomio 21.9.1999 (Kok., s. I-5751, 119 kohta); asia C-77/02, Steinicke, tuomio 11.9.2003 (Kok., s. I-9027, 61 kohta); asia C-144/04, Mangold, tuomio 22.11.2005 (Kok., s. I-9981, 63 kohta) ja asia C-45/09, Rosenblatt, tuomio 12.10.2010 (Kok., s. I-9391, 41 ja 68 kohta), jotka koskevat sosiaali- ja työllisyyspoliittisia tavoitteita, sekä ympäristölainsäädännön osalta asiassa C-188/07, Commune de Mesquer, tuomio 24.6.2008, 13.3.2008 antamani ratkaisuehdotuksen 125 kohta (Kok., s. I-4501) ja asiassa C-254/08, Futura Immobiliare ym., tuomio 16.7.2009, 23.4.2009 antamani ratkaisuehdotuksen 58 kohta (Kok., s. I-6995).

20 — Ks. sittemmin kumotun puuvillan tuotantotuesta 22.5.2001 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1051/2001 (EYVL L 148, s. 3) johdanto-osan 13 perustelukappale: ”Puuvillan viljely siihen huonosti soveltuvilla alueilla saattaa vaikuttaa kielteisesti kyseisten alueiden ympäristöön ja niiden alueiden maatalouteen, joille puuvillan viljely on tärkeää. – –” Ks. myös komission teettämä Alliance Environnementin tutkimus, *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), tarkastettu 11.7.2011.

aluehallintoviranomainen ja eräät muut tahot esittävät, ei voida kuitenkaan rajoituksitta todeta, että Euroopan maatalouspolitiikassa suhtauduttaisiin kielteisesti puuvillan viljelyyn. Primaarioikeudessa määrätään pikemminkin edelleen puuvillan viljelyn edistämisestä Kreikan liittymisasiakirjan liitteenä olevassa puuvillaa koskevassa pöytäkirjassa N:o 4,<sup>21</sup> ja se toteutuu tästä syystä myös johdetussa oikeudessa.<sup>22</sup>

91. Kolmannen kysymyksen toiseen osakysymykseen pitäisi näin ollen tarvittaessa vastata, että toimenpiteet, jotka eivät sovi yhteen 4 artiklan 1 kohdan ympäristötavoitteiden kanssa, voivat olla perusteltavissa 4 artiklan 7 kohdan c alakohdan mukaisilla juomaveden toimittamista, kastelua ja energiahuoltoa koskevilla tavoitteilla, jos näiden toimenpiteiden merkitys ensin mainittujen tavoitteiden saavuttamisessa on suurempi kuin ympäristötavoitteiden toteutumiselle aiheutuva haitta.

#### 5. Kolmannen kysymyksen kolmas osakysymys – vaihtoehtojen arviointi

92. Myös kolmannen kysymyksen kolmas osakysymys on merkityksellinen sen painoarvon selvittämiseksi, mikä edellä mainituille tavoitteille on annettava. Korkein hallinto-oikeus tiedustelee, edellytetäänkö joka tapauksessa sitä, että hallintoviranomainen on tehnyt välttämättömän tieteellisen tutkimuksen perusteella perustellun päätöksen siitä, että vesipiirin, johon vedenjuoksu siirretään, omat vesivarat eivät voi tyydyttää alueen juomaveden tarvetta, kastelutarpeita ja muita vedentarpeita.

93. Kuten komissio esittää, vesipuidedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan d alakohdassa säädetystä vaihtoehtojen arvioinnista ilmenee, että on välttämätöntä selvittää vesipiirin, johon vedenjuoksu siirretään, tarpeet. Sen mukaan se, että poikkeaminen 4 artiklan 1 kohdan ympäristötavoitteista on perusteltua, edellyttää myös sitä, että kyseisten vesimuodostuman muutosten tuomia hyötyjä ei voida tekniseen toteuttamiskelpoisuuteen tai kohtuuttomiin kustannuksiin liittyvien syiden vuoksi saavuttaa muilla, ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla.

94. Näin ollen ennen vedenjuoksun siirtämistä on tutkittava, voivatko vesipiirin, johon vedenjuoksu siirretään, omat vesivarat tyydyttää sen vedentarpeen kohtuullisin kustannuksin ja olisiko tämä ympäristön kannalta merkittävästi parempi keino. Tässä yhteydessä pitäisi myös harkita viljelmien muuttamista muiksi viljelmiksi, jotka vaatisivat vähemmän kastelua.<sup>23</sup>

95. Tämän arvioinnin tulos kuuluu vesipuidedirektiivin mukaan välttämättömiin mahdollisen vedenjuoksun siirtämisen syihin. Ne pitäisi tästä syystä erityisesti luetella ja perustella hoitosuunnitelmassa vesipuidedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan b alakohdan mukaisesti.

96. Kolmannen kysymyksen kolmanteen osakysymykseen pitäisi näin ollen vastata, että vesipuidedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan b ja d alakohdan mukaan hoitosuunnitelmassa on esitettävä, että vesipiirin, johon vedenjuoksu siirretään, omat vesivarat eivät voi tyydyttää sen vedentarvetta kohtuullisin kustannuksin tai että tämä ei olisi ympäristön kannalta merkittävästi parempi keino.

#### 6. Neljäs kysymys – vesipuidedirektiivin ennakkovaikutukset

97. Korkein hallinto-oikeus esittää neljännen kysymyksen siltä varalta, että erityisesti vesipuidedirektiivin 4 artiklaa ei ajallisista syistä sovellettaisi riidanalaiseen hankkeeseen. Tässä ensimmäisen kysymyksen osalta esitetyn näkemyksen<sup>24</sup> mukaan siihen on siten vastattava.

21 — EYVL 1979, L 291, s. 174.

22 — Ks. asetuksen (EY) N:o 1782/2003 muuttamisesta sekä puuvilla-alan kansallisten rakenneuudistusohjelmien käyttöönotosta 23.6.2008 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 637/2008 (EUVL L 178, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 25.5.2009 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 472/2009 (EUVL L 144, s. 1).

23 — Ks. edellä alaviitteessä 20 mainittu tutkimus, s. 12.

24 — Ks. edellä 53 kohta.

98. Korkein hallinto-oikeus tiedustelee, vaarannetaanko vesipuidedirektiivin tehokas vaikutus jo sillä, jos sallitaan vedenjuoksun siirtäminen vesistöalueelta toiselle ennen kyseessä olevien vesipiirien hoitosuunnitelmien laatimista, vai pitääkö ottaa huomioon muita perusteita, kuten suunniteltujen toimenpiteiden laajuus ja vedenjuoksun siirtämisen tavoitteet.

a) Direktiivien ennakkovaikutuksia koskeva oikeuskäytäntö

99. Tässä kysymyksessä nojaututaan vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan kuluessa jäsenvaltioiden, joille direktiivi on osoitettu, on pidättäytyttävä toteuttamasta toimenpiteitä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan kyseisessä direktiivissä säädetyn tavoitteen saavuttamisen. Pidättäytymisvelvollisuus koskee kaikkia kansallisia viranomaisia, ja sen on katsottava viittaavan minkä tahansa yleisten tai erityisten toimenpiteiden toteuttamiseen, joista tällainen vaarantuminen voi johtua.<sup>25</sup> Pidättäytymisvelvollisuus sitoo SEU 4 artiklan 3 kohdan ja SEUT 288 artiklan 3 kohdan nojalla jäsenvaltioita myös siirtymäkautena, jonka aikana jäsenvaltioilla on lupa jatkaa kansallisten järjestelmiensä soveltamista, vaikka ne eivät olisi mainitun direktiivin mukaisia.<sup>26</sup>

100. Tästä syystä jäsenvaltiot eivät saa myöskään hoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien laatimista koskevana siirtymäkautena toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan vesipuidedirektiivissä säädettyjen tavoitteiden saavuttamisen.

101. Kun otetaan huomioon vesipuidedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdan huonontamiskielto, tämä velvoite on vielä vahvemmin perusteltavissa kuin muiden direktiivien osalta. Tämän säännöksen ympäristötavoitteet eivät nimittäin rajoitu tähän huonontamiskieltoon eli velvoitteeseen ehkäistä tilan huononeminen. Viimeistään hoitosuunnitelmien laatimista koskevan siirtymäajan päättymisen jälkeen syntyy ii alakohdan mukaisesti pikemminkin ennallistamisvelvoite eli velvoite saavuttaa veden hyvä tila. Olisi ristiriitaista aluksi huonontaa veden tilaa ja joutua lopuksi jälleen ennallistamaan se.

b) Luottamuksensuoja ja oikeusvarmuus

102. Myöskään luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteet eivät estä huonontamiskiellon ennakkovaikutusta.

103. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luottamuksensuojan periaate kuuluu unionin oikeusjärjestykseen ja jäsenvaltioiden on noudatettava kyseistä periaatetta niiden soveltaessa unionin säännöksiä.<sup>27</sup> Tämän periaatteen kanssa on ristiriidassa se, että sovellettavan lainsäädännön muuttaminen vie oikeuden saaneelta taannehtivasti oikeuden, jonka tämä on saanut aikaisemman lainsäädännön perusteella.<sup>28</sup> Vastaavasti unionin oikeuden aineellisia sääntöjä on tulkittava niin, että ne koskevat niiden voimaantuloa *täysin edeltäneitä* tilanteita ainoastaan siinä tapauksessa, että näiden sääntöjen sanamuodosta, tarkoituksesta tai systematiikasta käy selvästi ilmi, että niille on annettava tällainen vaikutus.<sup>29</sup>

25 — Asia C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, tuomio 18.12.1997 (Kok., s. I-7411, 45 kohta) ja yhdistetyt asiat C-165/09-C-167/09, Stichting Natuur en Milieu ym., tuomio 26.5.2011 (Kok., s. I-4599, 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

26 — Asia C-316/04, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, tuomio 10.11.2005 (Kok., s. I-9759, 42 kohta); asia C-138/05, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, tuomio 14.9.2006 (Kok., s. I-8339, 42 kohta) ja edellä alaviitteessä 25 mainitut yhdistetyt asiat Stichting Natuur en Milieu ym., tuomion 79 kohta.

27 — Asia 316/86, Krücken, tuomio 26.4.1988 (Kok., s. 2213, 22 kohta) ja asia C-62/00, Marks & Spencer, tuomio 11.7.2002 (Kok., s. I-6325, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

28 — Ks. oikeudesta liikaa maksettujen verojen palautukseen asia C-107/10, Enel Maritsa Iztok 3, tuomio 12.5.2011 (Kok., s. I-3873, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

29 — Asia C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer, tuomio 29.1.2002 (Kok., s. I-1049, 49 kohta) ja asia C-334/07 P, komissio v. Freistaat Sachsen, tuomio 11.12.2008 (Kok., s. I-9465, 44 kohta).

104. Nyt käsiteltävässä ei ole kuitenkaan olemassa vedenjuoksun siirtämistä koskevaan hankkeeseen liittyvää lupaa koskevia saavutettuja oikeuksia, koska korkein hallinto-oikeus on kumonnut kaikki aikaisemmin myönnettyt luvat. Tilanne ei ole vielä päättynyt.<sup>30</sup> Pelkkä lupamenettelyn aloittaminen ei anna oikeutta siihen, että se saatetaan myös menestyksellisesti päätökseen.

105. Ei ole myöskään luottamuksensuojan periaatteen vastaista, jos lupamenettelyn aikana sovelletaan ankarampia luvan myöntämistä koskevia edellytyksiä. On pikemminkin lähtökohtaisesti sallittua soveltaa uusia sääntöjä aikaisempien sääntöjen soveltamisaikana syntyneiden tilanteiden tuleviin vaikutuksiin.<sup>31</sup> Kyseisen periaatteen soveltamisalaa ei saa nimittäin laajentaa sellaiseksi, että yleisesti estetään uuden säännön soveltaminen aikaisemman säännön soveltamisaikana syntyneiden tilanteiden tuleviin vaikutuksiin.<sup>32</sup>

106. Vireillä olevaa lupamenettelyä on pidettävä tilanteena, joka on syntynyt aikaisemman säännön soveltamisaikana; lopullinen päätös on tämän tilanteen tuleva seuraus, joka on määritettävä uuden säännön perusteella.<sup>33</sup> Luottamuksensuoja ei päde tältä osin.

107. Huonontamiskiellon ennakkovaikutusta rajoittaa kuitenkin oikeuskäytäntö, joka koskee *prosessioikeuden* perustavanlaatuisten muutosten soveltamista menettelyihin, jotka oli jo pantu vireille, kun vastaavat direktiivin säännökset tulivat voimaan. Menettelysääntöjen osalta on yleisesti katsottava, että ne ovat sovellettavissa kaikkiin tuomioistuinasioihin, jotka ovat vireillä niiden voimaantuloajankohdista.<sup>34</sup> Kuten Thessalian aluehallintoviranomaiset ja DEI korostavat, oikeuskäytännössä on kuitenkin evätty ympäristöoikeuden alalla<sup>35</sup> samoin kuin julkisten hankintojen alalla<sup>36</sup> jopa täytäntöönpanon määräajan päättymisen jälkeen prosessioikeuden merkittävien muutosten soveltaminen vireillä oleviin menettelyihin. Näissä tuomioissa oli kyse siitä, että vireillä olleissa lupamenettelyissä oli tutkittava myös YVA-direktiivissä tarkoitetut ympäristövaikutukset, mikä olisi vaatinut kalliita arviointeja ja kansalaisten osallistumista, ja julkisia hankintoja koskevan oikeuden osalta siitä, oliko vireillä olevissa hankintamenettelyissä otettava huomioon direktiivissä 93/38/ETY<sup>37</sup> viralliselle hankintamenettelylle asetetut vaatimukset. Yhteisöjen tuomioistuin halusi välttää sen, että menettelyt, jotka ovat jo kansallisestikin monitahoisia ja jotka on virallisesti aloitettu ennen direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymistä, vaikeutuvat ja viivästyvät sen vuoksi, että niille on asetettu erityisiä edellytyksiä, ja että näin vaikutetaan jo syntyneisiin tilanteisiin.<sup>38</sup> Tästä syystä vesiputedirektiivin ennakkovaikutuksen ei pitäisi johtaa vastaaviin uusiin kalliisiin menettelyvaiheisiin. Tästä on kuitenkin erotettava aineellisoikeudellisten vaatimusten – esimerkiksi huonontamiskiellon – soveltaminen.<sup>39</sup>

30 — Ks. asia C-512/99, Saksa v. komissio, tuomio 21.1.2003 (Kok., s. I-845, 45 kohta).

31 — Asia C-60/98, Butterfly Music, tuomio 29.6.1999 (Kok., s. I-3939, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); edellä alaviitteessä 29 mainittu asia komissio v. Freistaat Sachsen, tuomion 43 kohta ja asia C-226/08, Stadt Papenburg, tuomio 14.1.2010 (Kok., s. I-131, 46 kohta).

32 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia komissio v. Freistaat Sachsen, tuomion 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

33 — Edellä alaviitteessä 30 mainittu asia Saksa v. komissio, tuomion 46 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

34 — Yhdistetyt asiat 212/80-217/80, Meridionale Industria Salumi ym., tuomio 12.11.1981 (Kok., s. 2735, 9 kohta); yhdistetyt asiat C-361/02 ja C-362/02, Tsapalos ja Diamantakis, tuomio 1.7.2004 (Kok., s. I-6405, 19 kohta) ja yhdistetyt asiat C-201/09 P ja C-216/09 P, ArcelorMittal Luxembourg v. komissio, tuomio 29.3.2011 (Kok., s. I-2239, 75 kohta).

35 — Asia C-81/96, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, tuomio 18.6.1998 (Kok., s. I-3923, 23 kohta) ja luontodirektiiviä koskeva asia C-209/04, komissio v. Itävalta, tuomio 23.3.2006 (Kok., s. I-2755, 56 kohta ja sitä seuraavat kohdat; ns. Lauteracher Ried -tapaus).

36 — Asia C-337/98, komissio v. Ranska, tuomio 5.10.2000 (Kok., s. I-8377, 35 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

37 — Vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alan hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14.6.1993 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 199, s. 84).

38 — Ks. edellä alaviitteessä 35 mainittu asia Gedeputeerde Staten van Noord-Holland ja samassa alaviitteessä mainittu ns. Lauteracher Ried -tapaus.

39 — Ks. luontodirektiivin osalta asiassa C-404/09, komissio v. Espanja (ns. Alto Sil -tapaus), tuomio 24.11.2011, 28.6.2011 antamani ratkaisuehdotuksen 69 kohta ja sitä seuraavat kohdat (Kok., s. I-11853).



108. Määritettäessä huonontamiskiellon ennakkovaikutusten täsmällistä laajuutta voidaan saada apua toisen ja kolmannen kysymyksen yhteydessä esitetyistä vesipuitedirektiivin 4 artiklaa koskevista seikoista. Direktiivin tavoitteiden saavuttamista ei kuitenkaan vaaranneta vakavasti vielä silloin, jos 4 artiklaa saatetaan rikkoa. Vaarantamisen on pikemminkin *jatkuuttava* myös 4 artiklan soveltamista koskevien määräaikojen päättymisen jälkeen, eikä ainoastaan tilapäisesti. Tämän lisäksi sen on oltava vakavaa eli ei ainoastaan vähäistä. Vesipuitedirektiivin ennakkovaikutukset eivät voi myöskään olla niin pitkälle meneviä, että jäsenvaltioiden on toteutettava etukäteen toimenpiteitä direktiivin soveltamisen valmistelemiseksi tai täytettävä etukäteen ennallistamisvelvoite nimenomaisesti vahvistetun aikataulun vastaisesti.

c) Pääasian oikeudenkäynti

109. Pääasian oikeudenkäynnistä on siten huomautettava seuraavaa:

110. On selvää, että vedenjuoksun siirtämistä koskeva hanke on pysyvä. Kansallisten viranomaisten, tarvittaessa korkeimman hallinto-oikeuden, on tutkittava, vaarantaako se vakavasti direktiivin tavoitteiden saavuttamisen.

111. Vakavan vaarantamisen ei voida olettaa olevan olemassa yksinomaan sen vuoksi, että vedenjuoksun siirtäminen toteutetaan ennen asianomaisten vesipiirien hoitosuunnitelmien laatimista. Siirtymäajan päätyttyä tällaiset suunnitelmat olisivat kyllä toisen kysymyksen yhteydessä esitettyjen toteamusten<sup>40</sup> mukaan tarpeen, mutta täysin näistä suunnitelmista riippumatta saattaisi ilmetä, että vedenjuoksun siirtäminen ei ole ristiriidassa vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan ympäristötavoitteiden kanssa tai että se on vain vähäisessä määrin ristiriidassa niiden kanssa.

112. Sen ratkaisemiseksi, vaarannetaanko vedenjuoksun siirtämisellä vakavasti vesipuitedirektiivin tavoitteiden saavuttaminen, on näin ollen ensiksi tutkittava direktiivin edellytysten mukaisesti hankkeesta 4 artiklan 1 kohdan tavoitteille aiheutuvat vaikutukset.

113. Jos tässä yhteydessä katsotaan, että tavoitteiden saavuttaminen vaarannetaan vakavasti, on lisäksi tutkittava, onko toimenpide perusteltavissa. Ennen siirtymäajan päättymistä toimintavapautta ei nimittäin voida rajoittaa enempää kuin vesipuitedirektiivin täysimääräisen soveltamisen yhteydessä. Vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan ympäristötavoitteiden rikkominen saattaa myös edellä kuvatulla tavalla olla perusteltavissa.

114. Perusteltavuudella voi olla kaksi oikeudellista perustaa: ensinnäkin jo edellä mainittu hankkeen kohtelemisen vesipuitedirektiivin 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitettuna pintavesimuodostuman fyysisten ominaisuuksien uutena muutoksena tai uutena kestäväen kehityksen mukaisena toimena<sup>41</sup> ja toiseksi se, että vesimuodostumaa pidetään 4 artiklan 5 kohdassa tarkoitettulla tavalla ihmistoiminnan muuttamana. Viimeksi mainittu säännös helpottaisi perusteltavuutta. Molempia oikeuttamisperusteita on sovellettava siten, että otetaan huomioon 4 artiklan 8 ja 9 kohta.

115. Vesipuitedirektiivin 4 artiklan 5 kohtaa ei ole vielä mainittu, koska tähän mennessä on ollut kyse vesimuodostumien *uusista* muutoksista. Tällaisiin muutoksiin sovelletaan 4 artiklan 7 kohtaa. Vesipuitedirektiivin ennakkovaikutusten puitteissa on kuitenkin kyse sellaisten toimenpiteiden estämisestä, jotka johtaisivat *myöhemmin* eli 4 artiklan soveltamista koskevan siirtymäajan päätyttyä sellaiseen tilaan, joka ei sopisi yhteen kyseisen säännöksen kanssa. Jos siis laki 3481/2006 on johtanut siihen, että Akheloos oli vuoden 2009 lopussa jo merkittävästi ihmistoiminnan muuttama, tätä vaikutusta ja näin ollen kyseistä lakia on arvioitava 4 artiklan 5 kohdan perusteella.

40 — Ks. edellä 75 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

41 — Ks. tästä edellä 72 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

116. Osapuolten antamista tiedoista tosin ilmenee, että erityisesti pato on mahdollisesti jo suureksi osaksi valmis, mutta varsinaista vedenjuoksun siirtämistä ei ole tähän mennessä vielä toteutettu. Tästä syystä vaikuttaa epätodennäköiseltä, että Akheloos olisi jo muuttunut vesipuidedirektiivin 4 artiklan 5 kohdassa tarkoitettulla tavalla vedenjuoksun siirtämisen osalta.

117. Näin ollen tutkittaessa sitä, vaarantaisiko vedenjuoksun siirtämistä koskeva hanke vakavasti vesipuidedirektiivin tavoitteiden saavuttamisen, ratkaiseva säännös on todennäköisesti vesipuidedirektiivin 4 artiklan 7 kohta. Tässä yhteydessä voidaan viitata toisen ja kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen yhteydessä esitettyihin toteamuksiin.

118. Toisin kuin vesipuidedirektiivin täysimääräisen soveltamisen yhteydessä hoitosuunnitelmien ei vielä tarvitse olla olemassa myöskään perusteltaessa 4 artiklan 1 kohdan ympäristötavoitteiden vaarantamista. Näitä suunnitelmia ei nimittäin ole 13 artiklan 6 kohdan nimenomaisten säännösten perusteella vielä tarvinnut lainkaan julkaista. Niiden laatiminen vaatii myös erittäin paljon aikaa, koska kansalaisten osallistuminen on välttämätöntä.<sup>42</sup> Perusteltavuus edellyttää kuitenkin vastaavaa tieteellistä perustaa kuin hoitosuunnitelmilla. Ilman vastaavia tietoja vaadittava vertailu ja vaihtoehtojen arviointi ei nimittäin ole mahdollista. Toimivaltaiset viranomaiset eivät kykenisi arvioimaan asianmukaisesti toimenpiteen etuja eivätkä sen haitallisia vaikutuksia.

119. Kun laki 3481/2006 annettiin, oli jo osittain oltava olemassa vesipuidedirektiivin täytäntöönpanosta seuranneita tuloksia, jotka olisivat saattaneet olla hyödyllisiä tämän arvioinnin yhteydessä. Jokaiselle vesipiirille piti esimerkiksi vesipuidedirektiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan tehdä 22.12.2004 mennessä ominaispiirteiden analysointi, tarkastelu ihmistoiminnan vaikutuksesta pintavesien ja pohjaveden tilaan ja vedenkäytön taloudellinen analyysi. Myös 8 artiklassa tarkoitettujen vesien tilan seurantaohjelmien sekä 14 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen hoitosuunnitelmien laatimisaikataulujen ja työohjelmien oli oltava suureksi osaksi jo valmiina, koska niiden määräaika oli 22.12.2006. Ainoastaan siltä osin kuin perusteltavuus edellytti laajempia tietoja niitä olisi pitänyt käsitellä vesipuidedirektiivin myöhempää täytäntöönpanoa ennakoiden.

120. Lisäksi toimenpiteen tavoitteet ovat perusteltavuuden kannalta ratkaisevia, kuten kolmannen kysymyksen kolmannen osan yhteydessä on todettu.<sup>43</sup>

121. Neljänteen kysymyksen on tiivistetysti vastattava, että ennen hoitosuunnitelmien tai toimenpideohjelmien vahvistamiselle asetetun määräajan päättymistä annetulla kansallisella säännöstöllä, jolla sallitaan vedenjuoksun siirtäminen tietyltä vesistöalueelta toiselle, vaarannetaan vakavasti vesipuidedirektiivin tavoitteiden saavuttaminen, jos vedenjuoksun siirtäminen johtaa pysyvään eikä ainoastaan vähäiseen direktiivin 4 artiklan kanssa yhteensopimattomaan veden tilaan. Tässä yhteydessä perusteltavuus voi perustua erittäin tärkeään yleiseen etuun myös 4 artiklan ennakkovaikutusten yhteydessä; hoitosuunnitelmat ovat kyllä vapaaehtoisia, mutta kansallinen säännöstö on pitänyt antaa riittävien tietojen perusteella.

## 7. Viides kysymys – kansalaisten osallistuminen

122. Korkein hallinto-oikeus tiedustelee viidennellä kysymyksellään, sopiiko kansallisen parlamentin antama, vesistöalueiden hoitosuunnitelmien hyväksymistä koskeva kansallinen säännöstö yhteen vesipuidedirektiivin kanssa, kun merkityksellisissä kansallisissa säännöksissä ei säädetä kansalaisten kuulemisesta kansallisessa parlamentissa käytävän menettelyn aikana ja kun asiakirja-aineistosta ei ilmene, että direktiivissä säädettyä kansalaisten kuulemistä hallintoviranomaisessa olisi toimitettu.

42 — Ks. tästä jäljempänä 125 kohta.

43 — Ks. edellä 84 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

123. Magnisian aluehallintoviranomainen ja DEI pitävät tätä kysymystä hypoteettisena, koska riidanalaista lakia annettaessa ei vielä ollut velvollisuutta laatia hoitosuunnitelmia. Pääasian oikeudenkäynnissä on kuitenkin kyseessä myös kaksi hoitosuunnitelmaa, jotka hyväksyttiin lailla 3481/2006 ja jotka ovat kaikesta päätellen edelleen – eli siirtymäajan päättymisen jälkeen – voimassa. Lisäksi korkein hallinto-oikeus mahdollisesti katsoo, että näitä hoitosuunnitelmia edellytettiin Kreikan lainsäädännössä, jota se haluaisi jo ennakoivasti soveltaa direktiivin prosessioikeudellisten vaatimusten mukaisesti. Tästä syystä ei voida sulkea pois sitä, että tähän kysymykseen vastaaminen on pääasian oikeudenkäynnissä annettavan ratkaisun kannalta välttämätöntä.

124. Kuulemisen puuttuminen voisi olla ristiriidassa vesiputedirektiivin 14 artiklan kanssa. Sen tarkoituksena on antaa yksityisille ja niille, joita asia koskee, oikeus osallistua aktiivisesti direktiivin täytäntöönpanoon ja erityisesti vesipiirien hoitosuunnitelmien laatimiseen, tarkistamiseen ja ajantasaistamiseen.<sup>44</sup>

125. Tätä tarkoitusta varten vesiputedirektiivin 14 artiklassa edellytetään erilaisten asiakirjojen julkaisemista tietyin aikavälein *ennen* hoitosuunnitelmakauden alkua. Vähintään kolme vuotta ennen suunnitelman voimaantuloa on julkaistava hoitosuunnitelman laatimisaikataulu, vähintään kaksi vuotta ennen voimaantuloa alustava katsaus tärkeistä vesistöalueen hoitoa koskevista kysymyksistä ja vähintään vuosi ennen hoitosuunnitelman voimaantuloa hoitosuunnitelmaehdotus. Muut tausta-asiakirjat on luovutettava pyynnöstä. Jäsenvaltioiden on 14 artiklan 2 kohdan mukaan annettava vähintään kuusi kuukautta aikaa toimittaa kirjallisia huomautuksia kyseisistä asiakirjoista, jotta eri tahot saataisiin aktiivisesti mukaan ja niitä voitaisiin kuulla.

126. Näistä hoitosuunnitelmien laatimista koskevista vaatimuksista poikkeamisesta ei ole säännöksiä. Erityisesti ei ole olemassa YVA-direktiivin 1 artiklan 5 kohdassa säädetyn kaltaista poikkeusta, joka koskisi lainsäädäntötoimia.

127. Toisin kuin Larisan aluehallintoviranomainen katsoo, kyseessä ei ole sääntelyaukko, joka olisi täytettävä soveltamalla analogisesti YVA-direktiiviä.<sup>45</sup> On pikemminkin katsottava, että unionin lainsäätäjät *tietoisesti* luopui säätämästä vastaavaa poikkeusta lainsäädäntömenettelyn osalta. Tätä puoltavat erityisesti vesiputedirektiivin hyväksymisen yhteydessä jo olemassa ollut asiassa WWF ym. annettu tuomio<sup>46</sup> ja tuolloin vireillä ollut asia Linster,<sup>47</sup> jotka molemmat koskivat YVA-direktiivin mukaiselle lainsäädäntömenettelyä koskevalle poikkeukselle asetettuja edellytyksiä sekä hieman myöhemmin hyväksyttyä SYA-direktiiviä, jossa säädetään nimenomaisesti kansalaisten osallistumisesta lainsäädäntötoimien ympäristöarviointiin.

128. Myös Larisan aluehallintoviranomaisen väite, jonka mukaan lainsäädäntömenettelyä koskevan poikkeuksen puuttuminen estäisi jäsenvaltioita hyväksymästä hoitosuunnitelmia lakien muodossa, on virheellinen. Ne voivat pikemminkin valita vapaasti tämän menettelytavan, jos ne yhdistävät vesiputedirektiivin 14 artiklassa säädetty vaiheet lainsäädäntömenettelyynsä tai hallinnon valmisteluun.

129. Viidenteen kysymykseen on näin ollen vastattava, että hoitosuunnitelmien laatiminen ilman, että kansalaisia kuullaan säädetyllä tavalla, ei sovi yhteen vesiputedirektiivin 14 artiklan kanssa.

44 — Edellä alaviitteessä 16 mainittu asia komissio v. Luxemburg, tuomion 80 kohta.

45 — Ks. tästä jäljempänä 131 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

46 — Asia C-435/97, WWF ym., tuomio 16.9.1999 (Kok., s. I-5613).

47 — Asia C-287/98, Linster, tuomio 19.9.2000 (Kok., s. I-6917).

## B YVA-direktiivi

130. Kuudes kysymys koskee YVA-direktiiviä. Ennen lain 3481/2006 antamista ei ilmeisesti suoritettu uutta ympäristövaikutusten arviointia patojen rakentamisen ja vedenjuoksun siirtämisen osalta. Sen sijaan viitattiin jo aiemmin suoritettuun ympäristövaikutusten arviointiin, johon vuonna 2005 kumottu vuonna 2003 hankkeelle annettu lupa perustui. Korkein hallinto-oikeus tiedustelee, täyttääkö tämä menettelytapa YVA-direktiivin vaatimukset.

131. Korkein hallinto-oikeus katsoo tässä yhteydessä, että kumotun luvan ympäristövaikutusten arviointi sisälsi kaikki tiedot, jotka olivat YVA-direktiivin nojalla välttämättömiä. Kansalaisten osallistuminen rajoittui kuitenkin siihen, että myöhemmin kumottu vuoden 2003 lupa julkaistiin.

132. YVA-direktiivin vaatimuksilla on merkitystä vain silloin, jos direktiivi on ylipäänsä sovellettavissa. Se ei kuitenkaan 1 artiklan 5 kohdan mukaan koske hankkeita, joista on yksityiskohtaisesti säädetty erityisellä kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvalla säädöksellä. Kyseisessä säännöksessä säädetään nimenomaisesti, että direktiivin tavoitteet, mukaan lukien tietojen antaminen, pitää ottaa huomioon säätämismenettelyssä.

133. Tästä säännöksestä ilmenee, että siinä vapautetaan YVA-direktiivissä tarkoitettut hankkeet arviointimenettelystä, jos kaksi edellytystä täyttyy. Ensimmäisen mukaan hankkeesta on pitänyt säätää yksityiskohtaisesti erityisellä säädöksellä; toisen mukaan säätämismenettelyssä on pitänyt päästä direktiivin tavoitteisiin tietojen antamisen tavoite mukaan lukien.<sup>48</sup>

134. Direktiivin tavoitteet voidaan katsoa saavutetuiksi lainsäädäntömenettelyn avulla ainoastaan silloin, kun lainsäätäjällä on käytettävissään samanlaiset tiedot kuin ne, jotka toimitettaisiin toimivaltaiselle viranomaiselle tavallisessa hanketta koskevassa lupamenettelyssä.<sup>49</sup>

135. Oikeuskäytännössä on näin ollen katsottu, ettei säädöstä voida pitää sellaisena, että siinä direktiivin 1 artiklan 5 kohdassa tarkoitettulla tavalla säädettäisiin yksityiskohtaisesti hankkeesta, jos siinä ei ole tämän hankkeen ympäristövaikutusten arvioimisen kannalta välttämättömiä seikkoja, vaan siinä päinvastoin veloitetaan, että asiasta tehdään arviointi, joka on laadittava myöhemmin, ja jos siinä lisäksi edellytetään muita toimenpiteitä ennen kuin hankkeen toteuttajalla on oikeus ryhtyä hankkeen toteuttamiseen.<sup>50</sup>

136. Julkisasiamies Sharpston on äskettäin selventänyt tätä siten, että YVA-direktiivissä ei ole kyse formalismista, vaan sillä pyritään mahdollistamaan kaikkien suurien hankkeiden ympäristövaikutusten tehokas arviointi ja varmistamaan kansalaisten riittävä osallistuminen päätöksentekoon.<sup>51</sup> Jos lainsäätäjällä on käytettävissään tarvittavat tiedot ja se hoitaa demokraattista tehtävänsä moitteettomasti ja tehokkaasti eli vaaleilla valituilla kansan edustajilla oli todella mahdollisuus tutkia ehdotettua hanketta ja keskustella siitä riittävästi, lainsäädäntömenettelyssä saavutetaan YVA-direktiivin tavoitteet.<sup>52</sup> Käänteisesti YVA-direktiivissä edellytetyjä takeita ei anneta lainsäädäntömenettelyssä, jossa pelkästään hyväksytään muodollisesti aiempi hallinnollinen menettely, jossa on tosiasiaa jo tehty asian kannalta merkitykselliset päätökset.<sup>53</sup>

48 — Edellä alaviitteessä 46 mainittu asia WWF ym., tuomion 57 kohta.

49 — Edellä alaviitteessä 47 mainittu asia Linster, tuomion 54 kohta.

50 — Edellä alaviitteessä 46 mainittu asia WWF ym., tuomion 62 kohta ja edellä alaviitteessä 47 mainittu asia Linster, tuomion 57 kohta.

51 — Yhdistetyissä asioissa C-128/09, C-129/09, C-130/09, C-131/09, C-134/09 ja C-135/09, Boxus ja Roua ym., tuomio 18.10.2011 (Kok., s. I-9711), 19.5.2011 esitetyn ratkaisuehdotuksen 79 kohta.

52 — Edellä alaviitteessä 51 mainitut yhdistetyt asiat Boxus ja Roua ym., ratkaisuehdotuksen 84 ja 87 kohta.

53 — Edellä alaviitteessä 51 mainitut yhdistetyt asiat Boxus ja Roua ym., ratkaisuehdotuksen 88 kohta.

137. Näin ollen pääasian oikeudenkäynnissä on selvitettävä, oliko lainsäätäjällä ensinnäkin käytettävissään YVA-direktiivin mukaisessa menettelyssä tarvittavat tiedot ja kykenikö se toiseksi tutkimaan asianmukaisesti hankkeen ympäristövaikutukset ja keskustelemaan niistä.

138. YVA-direktiiviin ei sisälly erityisiä vaatimuksia, jotka koskisivat tietojen ajantasaisuutta. Hankkeen ympäristövaikutuksia voidaan kuitenkin arvioida oikein vain parhaiden – luvan antamishetkellä – käytettävissä olevien tietojen perusteella. Vastaavasti erityisesti YVA-direktiivin 5 artiklan 1 kohta sisältää viitteitä siitä, että on esitettävä uusia tietoja, jos tämä on kyseisen tapauksen olosuhteiden vuoksi tarpeen.

139. YVA-direktiivin 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa edellytetään näin ollen, että hankkeen toteuttajalta edellytettävien tietojen laajuus on määritettävä siten, että otetaan huomioon sen hetkinen tietämys. Tällä tarkoitetaan yleensä tietämystä lupamenettelyn alkaessa, koska tänä ajankohtana on määritettävä, mitä tietoja hankkeen toteuttajan on esitettävä. Näiden tietojen laajuus riippuu kuitenkin YVA-direktiivin 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan myös siitä, ovatko tiedot tärkeitä lupamenettelyn tietyssä vaiheessa sekä tietyn hankkeen tai hanketyypin erityisluonteen ja todennäköisesti vaikutusten kohteena olevan ympäristön piirteiden vuoksi.

140. Jos siis lupamenettelyn myöhemmässä vaiheessa ilmenee, että tarvitaan tuoreempia tietoja hankkeen ympäristövaikutusten asianmukaiseksi arvioimiseksi, näitä tietoja on pyydettävä.<sup>54</sup>

141. Korkeimman hallinto-oikeuden on siten tutkittava, olivatko tiedot, jotka olivat riittäviä vuonna 2003, vielä vuonna 2006 riittäviä hankkeen ympäristövaikutusten arvioimiseen. Jos näin on, oli sallittua käyttää asianomaisia asiakirjoja uudelleen lainsäädäntömenettelyssä.

142. Tässä yhteydessä on erityisesti käsiteltävä sitä, olivatko tiedot vielä riittävän ajantasaisia ja tässä yhteydessä – kuten Aitoloakarnanian aluehallintoviranomainen ja eräät muut tahot perustellusti esittävät – oliko hanketta muutettu ympäristövaikutusten aikaisempaan arviointiin nähden sillä tavoin, että ympäristövaikutukset olisivat suuremmat.<sup>55</sup> Aitoloakarnanian aluehallintoviranomainen ja eräät muut tahot esittävät myös täysin relevantin kysymyksen siitä, riittääkö se, että ympäristövaikutusten arvioinnissa nojaututaan vuonna 2006 tietoihin, jotka oli olennaisilta osin kerätty ennen vuotta 1995 ja joita oli vain täydennetty ennen vuotta 2003. Itse korkein hallinto-oikeus korostaa ennakkoratkaisupyynnössä, ettei ole olemassa asianomaisten suojelualueiden linnustoa koskevia luotettavia ja ajantasaisia tietoja.<sup>56</sup>

143. Aitoloakarnanian aluehallintoviranomaisen ja eräiden muiden tahojen väitteiden, jotka koskevat parlamentaarista menettelyä lain 3481/2006 9 ja 13 §:n antamisen yhteydessä, mukaisesti myös tätä menettelyä on tarkasteltava tarkemmin. Jos kansanedustajille ei tosiasiallisesti kerrottu näiden säännösten sisällöstä eikä hyväksytystä hankkeesta,<sup>57</sup> on erittäin epätodennäköistä, että he kykenivät arvioimaan niiden ympäristövaikutuksia asianmukaisesti ja keskustelemaan niistä.

144. Kuudenteen kysymykseen on näin ollen vastattava, että ympäristövaikutusten arviointi, joka toimitettiin kansalliselle parlamentille sen hyväksyttäväksi sen jälkeen, kun toimi, jolla hallinto sen oli jo hyväksynyt ja jota koskeva tiedoksiantomenettely oli jo toteutettu, oli kumottu tuomiolla, täyttää YVA-direktiivin 1 artiklan 5 kohdan vaatimukset, jos sillä ensinnäkin annettiin lainsäätäjän käytettäväksi direktiivin mukaisessa menettelyssä tarvittavat – eli riittävän ajantasaiset ja täydelliset – tiedot ja toiseksi lainsäätäjä kykeni tällä perusteella asianmukaisesti arvioimaan hankkeen ympäristövaikutuksia ja keskustelemaan niistä.

54 — Ks. asia C-50/09, komissio v. Irlanti, tuomio 3.3.2011 (Kok., s. I-873, 40 kohta).

55 — Ks. asia C-247/06, komissio v. Saksa, tuomio 6.11.2008 (Kok., s. I-150\*, 49 kohta ja sitä seuraavat kohdat; ns. Nivelsteiner Sandwerke -tapaus).

56 — Ks. jäljempänä 204 kohta.

57 — Aitoloakarnanian aluehallintoviranomaisen ja eräiden muiden tahojen huomautusten 44 kohta.

## C SYA-direktiivi

145. Korkein hallinto-oikeus haluaisi myös selvittää seitsemännellä, kahdeksannella ja yhdeksännellä kysymyksellään, täyttääkö laki 3481/2006 SYA-direktiivin vaatimukset. Se tiedustelee tätä tarkoitusta varten, kuuluuko hanke SYA-direktiivin asialliseen ja mahdollisesti myös ajalliseen soveltamisalaan (jäljempänä 1 ja 2 kohta). Jos näin on, se tiedustelee, tarvitaanko vesiputedirektiivin ja YVA-direktiivin mukaisten arviointien lisäksi erillistä SYA-direktiivin mukaista ympäristöarviointia (jäljempänä 3 kohta).

### 1. Seitsemäs kysymys – SYA-direktiivin asiallinen soveltamisala

146. Korkein hallinto-oikeus tiedustelee seitsemännellä kysymyksellään, sovelletaanko SYA-direktiiviä joen vedenjuoksun siirtämistä koskevaan hankkeeseen, kun hanke koskee patojen rakentamista ja vedenjuoksun siirtämistä vesipiiristä toiseen, kuuluu vesiputedirektiivin soveltamisalaan, koskee YVA-direktiivissä tarkoitettuja rakennustoita ja kun sillä voi olla ympäristövaikutuksia luontodirektiivissä tarkoitetuilla alueilla.

147. Jotta voitaisiin selvittää, kuuluuko tällainen hanke SYA-direktiivin asialliseen soveltamisalaan, on tutkittava ensiksi, onko se kyseisen direktiivin 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettu suunnitelma tai ohjelma, ja toiseksi, kuuluuko se 3 artiklan 2–4 kohdan soveltamisalaan.

#### a) Käsite ”suunnitelmat ja ohjelmat”

148. SYA-direktiivin 2 artiklan a alakohdan mukaan direktiivin mukaisella ilmaisulla ”suunnitelmat ja ohjelmat” tarkoitetaan sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia, jotka viranomainen valmistelee ja/tai hyväksyy tai jotka valmistellaan hyväksyttäväksi lainsäädäntömenettelyllä ja joita lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät.

149. Ennakkoratkaisupyynnöstä ei ilmene, *edellytetäänkö* laeissa, asetuksissa tai hallinnollisissa määräyksissä ”joen vedenjuoksun siirtämistä koskevan suunnitelman” laatimista. Siltä osin kuin suunnitelma laaditaan veloitteesta riippumatta SYA-direktiivin mukaista ympäristöarviointia ei tarvita.<sup>58</sup>

150. DEIn lausuman mukaan vaikuttaa tosin mahdolliselta, että vedenjuoksun siirtämistä koskeva hanke voi olla Kreikan lainsäädännössä säädetyn maankäyttösuunnitelman kohteena. Tällainen suunnitelma ei kuitenkaan ole ennakkoratkaisupyynnön kohteena, vaan korkein hallinto-oikeus ei DEIn esittämän mukaan pitänyt sitä aikaisemmassa päätöksessä tarpeellisena.

151. Jos konkreettiset hankkeet edellyttävät lupaa, SYA-direktiivin mukainen ympäristöarviointi ei yleensä myöskään ole tarpeen. Hankkeelle myönnetty lupa ei nimittäin sellaisenaan ole suunnitelma eikä ohjelma.

152. Kysymys koskee kuitenkin myös Akheloos- ja Pineios -jokien vesipiirien hoitosuunnitelmia, jotka ovat osa lakia 3481/2006. On kiistatonta, että kyseessä ovat SYA-direktiivissä tarkoitettut suunnitelmat. Ne on laadittava vesiputedirektiivin 13 artiklan nojalla. Myös ne laati viranomainen parlamentin hyväksyttäväksi lainsäädäntömenettelyssä.

58 — Se, kuuluvatko myös sellaiset suunnitelmat ja ohjelmat SYA-direktiivin soveltamisalaan, joista ainoastaan säädetään laeissa, asetuksissa tai hallinnollisissa määräyksissä, on vireillä olevan asian C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles ym., kohteena. ”Säädettyinä” suunnitelmia voitaisiin mahdollisesti pitää vesiputedirektiivissä tarkoitettuja hoitosuunnitelmia, joiden ei vielä tarvitse olla olemassa ja joita käsitellään jäljempänä b kohdassa.

b) Hoitosuunnitelmien arviointia koskeva velvoite

153. SYA-direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan 4–9 artiklan mukainen ympäristöarviointi on tehtävä 2–4 kohdassa tarkoitetuista suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

154. SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan ympäristöarviointi on tehtävä suunnitelmista, joita valmistellaan vesitaloutta varten ja joissa vahvistetaan puitteet YVA-direktiivin liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille.

155. Hoitosuunnitelmissa vahvistetaan puitteet tällaisten hankkeiden, esimerkiksi YVA-direktiivin liitteessä I olevassa 12 kohdassa tarkoitettujen vesivarojen siirtämistä koskevien hankkeiden ja liitteessä I olevassa 15 kohdassa tarkoitettujen patohankkeiden, hyväksymiselle. Tässä yhteydessä ei ole kyse ensisijaisesti vedenjuoksun siirtämistä koskevan hankkeen osahankkeita koskevista luvista, koska hoitosuunnitelmat eivät unionin oikeuden mukaan olleet vielä missään tapauksessa sitovia. Hoitosuunnitelmien laatimista koskevan määräajan päättymisestä lähtien jokaisen vastaavia hankkeita koskevan luvan on kuitenkin oltava niissä vahvistettujen puitteiden mukainen.

156. Lisäksi moni seikka puoltaa – ainakin nyt käsiteltävässä tapauksessa – sitä olettaa, että on olemassa SYA-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu arviointivelvoite. Tämä säännös käsittää suunnitelmat, joiden on katsottu edellyttävän luontodirektiivin 6 tai 7 artiklan mukaista arviointia sen todennäköisen vaikutuksen johdosta, joka niillä on mainituissa artikloissa tarkoitetuilla alueilla. Tässä direktiivissä tarkoitettujen suojelualueet kuuluvat hoitosuunnitelmien soveltamisalaan. Niille saattaa aiheutua haittaa suunnitelmien soveltamisesta erityisesti silloin, jos näihin suunnitelmiin sisältyy huomattavassa määrin vedenjuoksun siirtämistä.<sup>59</sup>

157. Näin ollen on todettava, että vesipuitedirektiivin 13 artiklassa tarkoitetuista hoitosuunnitelmista on lähtökohtaisesti tehtävä SYA-direktiivin mukainen ympäristöarviointi.

2. Kahdeksas kysymys – SYA-direktiivin ajallinen sovellettavuus

158. Tästä syystä on ratkaistava myös kahdeksas kysymys eli se, voidaanko riidanalaista hanketta koskevia toimia, jotka on kumottu taannehtivasti tuomioistuimen tuomioilla, pitää ennen 21.7.2004 annettuina virallisina valmisteluasiakirjoina, jolloin ei ole velvollisuutta tehdä strategista ympäristöarviointia.

159. Tämä kysymys liittyy SYA-direktiivin 13 artiklan 3 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen, jossa viitataan 13 artiklan 1 kohdan mukaiseen täytäntöönpanon määräaikaan ja määritetään direktiivin soveltamisen normitapaus: suunnitelmista ja ohjelmista, joiden ensimmäinen virallinen valmisteluasiakirja valmistuu 21.7.2004 jälkeen, tehdään ympäristöarviointi.

160. Tuomioistuimen kumoamat luvat eivät tule tästä syystä kysymykseen senkään vuoksi, että ne olivat lupamenettelyn (väli)tulos. Valmisteluasiakirjoina voivat olla vain lupamenettelyn vireillepanon vaiheisiin liittyvät toimet. Sillä, kumotaanko lupa taannehtivasti, ei ole sitä suuremmalla syllä merkitystä.

161. Pääasian oikeudenkäynnin kannalta merkityksellisempää on, voidaanko lupamenettelyn *vireillepanoa* pitää hoitosuunnitelmien valmisteluasiakirjana tai voiko kyseessä olla Akheloosin vedenjuoksun siirtämistä koskevan suunnitelman valmisteluasiakirja.

59 — Ks. tarvittavasta arvioinnista yksityiskohtaisesti yhdistetyissä asioissa C-105/09 ja C-110/09, Terre wallonne, tuomio 17.6.2010, 4.3.2010 antamani ratkaisuehdotuksen 87 kohta ja sitä seuraavat kohdat (Kok., s. I-5611).

a) Hoitosuunnitelmien valmistelu

162. SYA-direktiivissä ei määritellä käsitettä ”virallinen valmisteluasiakirja”. Sen on kuitenkin ilmeisesti tarkoitettu olevan luotettava menettelyn vireillepanon ajankohdan määrittämisperuste. Se luo siten oikeusvarmuutta, ja sillä edistetään direktiivin tehokasta vaikutusta.<sup>60</sup> SYA-direktiivissä tarkoitettun menettelyn virallisen valmisteluasiakirjan on siten yksiselitteisesti oltava tarkoitettu direktiivin soveltamisalaan kuuluvan suunnitelman tai ohjelman laatimista varten.

163. Oikeuskäytännössä on vastaavasti YVA-direktiivin yhteydessä katsottu, että epäviralliset yhteydenotot ja keskustelut toimivaltaisen viranomaisen ja hankkeen toteuttajan välillä eivät riitä osoittamaan menettelyn vireillepanon ajankohtaa.<sup>61</sup>

164. SYA-direktiivin yhteydessä ei voi myöskään riittää, että pannaan vireille tiettyjä menettelyjä, jotka koskevat hankkeita, joita hoitosuunnitelma koskisi, esimerkiksi vedenjuoksun siirtämistä koskevia lupamenettelyjä. Näiden menettelyjen perusteella ei nimittäin voida päätellä, että niillä pyritään (myös) hoitosuunnitelman laatimiseen.

165. Lisäksi lähes mihinkään hoitosuunnitelmaan ei voitaisi ajallisesti soveltaa ympäristöarviointia, jos ennen 21.7.2004 aloitettua asianomaisen hankkeen lupamenettelyä olisi pidettävä myöhempien hoitosuunnitelmien virallisina valmisteluasiakirjoina. Jokaisen hoitosuunnitelman soveltamisalalla on nimittäin lukuisia tällaisia olemassa olevia hankkeita, joita tämä suunnitelma mahdollisesti koskee vesipuitedirektiivin 4 artiklan huonontamiskiellon ja ennallistamisvelvoitteiden vuoksi.

166. Lopuksi on todettava, että pääasian oikeudenkäynnissä myös ajan kulumisen puhuu sitä vastaan, että hoitosuunnitelmia koskevat ensimmäiset viralliset valmisteluasiakirjat olisi laadittu ennen 21.7.2004. Akheloos- ja Pineios -jokien vesipiirien hoitosuunnitelmien puuttumisesta huomautettiin ensimmäistä kertaa korkeimman hallinto-oikeuden tuomiossa 1688/2005 eli 21.7.2004 jälkeen. Tämä viittaa siihen, että niiden laatimista koskevat valmistelut alkoivat myös vasta kyseisen päivän jälkeen.

b) Akheloosin vedenjuoksun siirtämistä koskevan suunnitelman valmistelu

167. Tilanne olisi toinen, jos – seitsemänteen kysymykseen annettavan vastauksen vastaisesti – olisi olemassa lähtökohtaisesti arviointivelvoitteen alainen suunnitelma, joka koskisi Akheloosin vedenjuoksun osittaista siirtämistä.

168. Valmisteluasiakirjoja koskevalla sääntelyllä on tarkoitus mahdollistaa se, että vireillä olevat menettelyt saatetaan päätökseen ilman, että täysin uudet menettelylliset vaatimukset vaikuttaisivat niihin. Sillä ei saa sitä vastoin sulkea pois suunnitelmien ympäristöarviointia vain sen vuoksi, että saman kohteen osalta toteutettiin aikaisemmin joitakin hallintotoimia.

169. Tästä syystä ratkaisevaa on, jatkettiinko suunnitelmaa koskevaa lupamenettelyä keskeytyksettä. Tuomioistuimen ratkaisuja ei pitäisi tässä yhteydessä pitää keskeytyksenä, jos toimivaltaiset viranomaiset ovat ryhtyneet viipymättä tarvittaviin toimenpiteisiin korjatakseen tuomioistuimessa todetut puutteet. Myöskään vaihtoa hallintomenettelystä lainsäädäntömenettelyyn ei pitäisi pitää keskeytyksenä.

170. Vedenjuoksun siirtämistä koskevan hankkeen lupamenettelyn vireillepanoa voitaisiin tästä syystä pitää tätä hanketta koskevan arviointivelvoitteen alaisen suunnitelman laatimisen virallisena valmisteluasiakirjana.

60 — Ks. YVA-direktiivin osalta asia C-431/92, komissio v. Saksa, tuomio 11.8.1995 (Kok., s. I-2189, 32 kohta; ns. Großkrotzenburg-tapaus).

61 — Edellä alaviitteessä 60 mainittu ns. Großkrotzenburg-tapaus.



171. Lisäksi on huomautettava, että SYA-direktiivin 13 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen mukainen arviointivelvoite ei tule pääasian oikeudenkäynnissä kyseeseen. Se tulee kyseeseen, jos suunnitelmat ja ohjelmat, joiden ensimmäinen virallinen valmisteluasiakirja on valmistunut ennen 21.7.2004, on hyväksytty tai niitä koskeva lainsäädäntömenettely on aloitettu yli 24 kuukautta sen jälkeen. Lain 3481/2006 riidanalaiset säännökset esiteltiin kuitenkin ennakkoratkaisupyyntöön mukaan jo 6.7.2006 Kreikan parlamentille.<sup>62</sup>

### c) Kahdeksannen kysymyksen ratkaisu

172. Kahdeksanteen kysymykseen on näin ollen vastattava, että joen vedenjuoksun siirtämistä koskevan hankkeen kumottuja lupia ja vastaavan lupamenettelyn vireillepanoa ei voida pitää SYA-direktiivin 13 artiklan 1 kohdan nojalla vesiputedirektiivissä tarkoitettuina vesipiirien hoitosuunnitelmia koskevin virallisina valmisteluasiakirjoina. Lupamenettelyn vireillepanoa voidaan kuitenkin pitää joen vedenjuoksun siirtämistä koskevan arviointivelvoitteen alaisen suunnitelman valmisteluasiakirjana, jos lupamenettely on jatkunut keskeytyksettä.

### 3. Yhdeksäs kysymys – ympäristöarvioinnin laajuus

173. Kun otetaan huomioon kahdeksanteen ennakkoratkaisukysymykseen annettu vastaus, myös yhdeksänteen kysymykseen on vastattava. Korkein hallinto-oikeus tiedustelee lähinnä, onko laadittava erillinen strateginen ympäristöarviointi, jos on jo laadittu vesiputedirektiivin ja YVA-direktiivin mukaiset arvioinnit.

174. Vastaus ilmenee korkeimman hallinto-oikeuden jo mainitsemista SYA-direktiivin 11 artiklan 1 ja 2 kohdasta. Kyseisen 1 kohdan mukaan SYA-direktiivin mukaisesti suoritetulla ympäristöarvioinnilla ei rajoiteta YVA-direktiivin tai muiden yhteisön oikeuden mukaisten vaatimusten noudattamista. Kyseisessä 2 kohdassa kuitenkin sallitaan se, että jotta vältetään muun muassa kaksinkertainen arviointi, jäsenvaltiot voivat sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien osalta, joita koskeva velvoite tehdä arviointeja ympäristövaikutuksista johtuu samanaikaisesti sekä tästä direktiivistä että muusta yhteisön lainsäädännöstä, säätää yhteensovitetuista tai yhteisistä menettelyistä, jotka täyttävät asiaa koskevan yhteisön lainsäädännön vaatimukset.

175. Nämä säännökset osoittavat, että unionin oikeuden mukaisia erilaisia ympäristöarviointeja ei tarvitse tehdä formalistisesti. Ratkaisevaa on pikemminkin se, että eri säännösten vaatimukset pannaan täytäntöön. Jos menetellään näin, ei ole ratkaisevaa, minkä niminen kyseinen arviointi on.<sup>63</sup>

176. Sitä, täyttävätkö tietyt muiden säännösten perusteella tehdyt arvioinnit SYA-direktiivin vaatimukset, on tutkittava yksittäistapauksessa konkreettisesti, mikä on kansallisten tuomioistuinten tehtävänä. Tällaisten arviointien on täytettävä SYA-direktiivin sisällölliset ja prosessuaaliset vaatimukset. Koska YVA- ja SYA -direktiivit ovat pitkälti samankaltaiset, tämä on lähtökohtaisesti mahdollista, jos molemmat arvioinnit ovat laajuudeltaan samanlaisia eli jos hankkeen ja suunnitelman kattavuus on pitkälti sama. Ei vaikuta myöskään mahdottomalta, että vesiputedirektiivin 13 artiklan 4 kohdassa ja liitteessä VII asetettujen hoitosuunnitelmaa koskevien vaatimusten täyttäminen täyttää SYA-direktiivin mukaisen suunnitelman ympäristöarvioinnille asetetut vaatimukset.

62 — Ennakkoratkaisupyyntöön 29 kohta.

63 — Asia C-295/10, Valčiukienė ym., tuomio 22.9.2011 (62 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa). Ks. YVA-direktiivin osalta edellä alaviitteessä 60 mainittu ns. Großkrotzenburg-tapaus, tuomion 41 kohta ja sitä seuraavat kohdat; asia C-227/01, komissio v. Espanja, tuomio 16.9.2004 (Kok., s. I-8253, 56 kohta) ja asiassa C-2/07, Abraham ym., tuomio 28.2.2008, 29.11.2007 antamani ratkaisuehdotuksen 84 kohta (Kok., s. I-1197).

177. YVA-direktiivistä esitettyjen seikkojen<sup>64</sup> perusteella on kuitenkin todettava, että mahdollisia tämän direktiivin mukaisen arvioinnin puutteita olisi erittäin todennäköisesti pidettävä myös SYA-direktiivin mukaisen ympäristöarvioinnin puutteina. SYA-direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa edellytetään selvästi selkeämmin kuin YVA-direktiivissä, että viimeisimmät tiedot ja arviointimenetelmät on otettava arvioinnissa huomioon. Lisäksi molempien direktiivien 8 artiklassa edellytetään ympäristövaikutuksia koskevien tietojen ottamista huomioon päätöksenteossa.

178. Yhdeksänteen kysymykseen on näin ollen vastattava, että siinä tapauksessa, että hanke kuuluu samanaikaisesti sekä SYA-direktiivin että vesipuitedirektiivin ja YVA-direktiivin, joissa myös edellytetään hankkeen ympäristövaikutusten arviointia, soveltamisalaan, SYA-direktiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaan erillistä strategista ympäristöarviointia ei tarvitse laatia, jos vesipuitedirektiivin ja YVA-direktiivin perusteella laaditut arvioinnit täyttävät sisältönsä osalta ja toteutetun menettelyn osalta SYA-direktiivin vaatimukset.

#### D Luonnonsuojelu

179. Lopuksi on käsiteltävä muutamia unionin luonnonsuojelulainsäädäntöä koskevia kysymyksiä. Korkein hallinto-oikeus on esittänyt kysymyksiä, jotka koskevat ehdotettujen yhteisön tärkeinä pitämien alueiden väliaikaista suojelua ennen niiden ottamista yhteisön luetteloon (jäljempänä 1 kohta), luvan myöntämisen sallittavuutta ilman asianomaista linnustoa koskevia tietoja (jäljempänä 2 kohta), sitä, ovatko alueeseen kohdistuvat haitalliset vaikutukset perusteltavissa kastelun ja veden toimittamisen tavoitteilla (jäljempänä 3 kohta), tarvittaessa yhtenäisyyden varmistamista koskevia mahdollisia toimenpiteitä (jäljempänä 4 kohta) sekä sitä, sopiiko luonnollisen jokiekosysteemin muuttaminen keinotekoiseksi joki- ja järvi-ekosysteemiksi yhteen luontodirektiivin kanssa (jäljempänä 5 kohta).

180. Näihin kysymyksiin vastaamiselle on ominaista erityisesti se, että Akheloosin vedenjuoksun osittaista siirtämistä koskeva lupamenettely on ollut vireillä jo erittäin pitkän aikaa. Se alkoi jo ennen luontodirektiivin antamista. Tästä syystä ei voida soveltaa 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua hankkeiden etukäteisen arvioinnin menetelmää vaan ainoastaan 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua heikentämiskieltoa.

#### 1. Ehdotettujen alueiden suojelu lain 3481/2006 antamisen yhteydessä

181. Korkein hallinto-oikeus tiedustelee kymmenennellä kysymyksellään, kuuluivatko alueet, jotka oli mainittu yhteisön tärkeinä pitämien alueiden kansallisissa luetteloissa ja jotka lopulta oli otettu yhteisön tärkeinä pitämiä alueita koskevaan yhteisön luetteloon, luontodirektiivissä tarkoitettun suojelun piiriin ennen luettelosta Välimeren vyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista tehdyn päätöksen 2006/613 julkaisemista.

182. Korkein hallinto-oikeus viittaa tässä yhteydessä viiteen yhteisön tärkeänä pitämään alueeseen,<sup>65</sup> jotka otettiin luetteloon edellä mainitulla päätöksellä ja joita hanke koskee.

64 — Ks. edellä 141 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

65 — Nämä mainitaan edellä 22 kohdassa.

183. Korkein hallinto-oikeus pitää tässä kysymyksessä lähtökohtana sitä, että lain 3481/2006 merkitykselliset säännökset eli 9 ja 13 § julkaistiin laissa ja tulivat voimaan 2.8.2006, kun taas päätös 2006/613 julkaistiin vasta 21.9.2006. Jos tämän julkaisemisen ajankohta olisi merkityksellinen asianomaisten alueiden yhteisön luetteloon ottamisen kannalta, olisi luontodirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohta ollut tämän direktiivin 4 artiklan 5 kohdan mukaisesti sovellettavissa vasta 21.9.2006 alkaen<sup>66</sup> eli lain 3481/2006 voimaantumisen jälkeen.

184. Päätös 2006/613 tuli kuitenkin tuolloin sovelletun EY 254 artiklan 3 kohdan (josta on muutettuna tullut SEUT 297 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta) nojalla voimaan jo silloin, kun se annettiin tiedoksi adreassaateille, joita ovat päätöksen 2 artiklan mukaan jäsenvaltiot.<sup>67</sup> Käsiteltävässä asiassa ei tarvitse ratkaista, voidaanko alueiden suojeluun vedota yksityisiä vastaan ennen päätöksen julkaisemista. Korkeimman hallinto-oikeuden on todettava tiedoksiannon ajankohta, joka on unionin oikeuden tietopankin (EUR-Lex) mukaan päätöksen tekopäivä eli 19.7.2006.<sup>68</sup>

#### a) Ehdotettujen alueiden väliaikainen alueellinen suojelu

185. Jos ilmenee, että komission päätös annettiin tiedoksi Kreikalle vasta lain 3481/2006 antamisen jälkeen, Kreikan piti taata ehdotettujen alueiden väliaikainen suojelu: luontodirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava sellaisten alueiden, jotka ne ovat yksilöineet näiden merkitsemiseksi yhteisön luetteloon, osalta soveltuvat suojelutoimet alueiden ominaispiirteiden säilyttämiseksi. Jäsenvaltiot eivät saa näin ollen sallia puuttumisia, jotka voivat vakavasti vaarantaa niiden ekologiset ominaispiirteet. Näin on muun muassa silloin, kun puuttuminen voi joko pienentää merkittävästi alueen pinta-alaa taikka johtaa kyseisellä alueella esiintyvien ensisijaisten lajien häviämiseen tai jopa alueen tai sen ominaispiirteiden tuhoutumiseen.<sup>69</sup>

#### b) Alueiden suojelu yhteisön luetteloon ottamisen jälkeen

186. Jos komissio oli sitä vastoin antanut päätöksensä tiedoksi Kreikalle jo silloin, kun laki 3481/2006 annettiin, luontodirektiivin 4 artiklan 5 kohdan mukaan 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan säännöksiä sovellettiin lähtökohtaisesti luetteloon otettuihin alueisiin. Osoitan kuitenkin jäljempänä, että se, että Akheloosin vedenjuoksun osittaista siirtämistä koskeva lupamenettely oli toteutettu jo paljon aikaisemmin, estää 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua etukäteisen arvioinnin soveltamisen. On sovellettava pikemminkin 6 artiklan 2 kohtaa mahdollisesti yhdessä 6 artiklan 4 kohdassa mahdollisten alueisiin kohdistuvien haitallisten vaikutusten oikeuttamiselle asetettujen vaatimusten kanssa.

#### Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan sovellettavuus

187. Olisi loogista edellyttää sen arvioimista, miten Akheloosin vedenjuoksun siirtäminen vaikuttaa luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisiin näiden alueiden suojelutavoitteisiin. Sen mukaan suunnitelmat tai hankkeet, jotka ovat omiaan vaikuttamaan suojelutoimien alueeseen merkittävästi, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin.

66 — Asia C-117/03, Dragaggi ym., tuomio 13.1.2005 (Kok., s. I-167, 25 kohta).

67 — Ks. päätösten voimaantulosta asia C-18/08, Foselev Sud-Ouest, tuomio 20.11.2008 (Kok., s. I-8745, 18 kohta).

68 — Ks. edellä alaviite 9.

69 — Asia C-244/05, Bund Naturschutz in Bayern ym., tuomio 14.9.2006 (Kok., s. I-8445, 44 ja 46 kohta); edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Stadt Papenburg, tuomion 49 kohta ja asia C-308/08, komissio v. Espanja, tuomio 20.5.2010 (Kok., s. I-4281, 21 kohta; ns. Iberischer Luchs -tapaus).

188. Oikeuskäytännössä on kuitenkin jo todettu, että hanketta, joka on hyväksytty ennen luontodirektiivin täytäntöönpanolle säädetyn määräajan päättymistä, ja lupamenettelyä, joka on pantu vireille ennen asianomaisen jäsenvaltion liittymistä Euroopan unioniin, eivät koske luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan säännöt menettelystä, joka koskee etukäteistä arviointia hankkeen vaikutuksista kyseiselle alueelle.<sup>70</sup> Ei nimittäin olisi asianmukaista, että menettelyt, jotka jo kansallisestikin ovat monitahoisia ja jotka on virallisesti aloitettu ennen direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymistä, vaikeutuvat ja viivästyvät sen vuoksi, että niille on asetettu erityisiä edellytyksiä, ja että näin vaikutetaan jo syntyneisiin tilanteisiin.<sup>71</sup>

189. Nyt käsiteltävä asia ei tosin koske lupaa, joka olisi ollut lainvoimainen ennen luontodirektiivin täytäntöönpanon määräajan päättymistä, eikä lupamenettelyä, joka olisi alkanut ennen Kreikan liittymistä unioniin. Sitä pitäisi kuitenkin käsitellä samalla tavoin, vaikka asianomaiset alueet oli lakia 3481/2006 annettaessa jo otettu yhteisön luetteloon.

190. Akheloosin vedenjuoksun osittaista siirtämistä koskeva lupamenettely alkoi nimittäin jo 1990-luvun alussa, eli mahdollisesti ennen luontodirektiivin antamista, eikä siihen sovellettu asianomaisia yhteisön tärkeinä pitämiä alueita koskevasta yhteisön luettelosta tehdyn päätöksen tiedoksiantamiseen saakka etukäteistä arviointia koskevaa menettelyä.<sup>72</sup> Tämän menettelyn soveltaminen vielä juuri ennen lain 3481/2006 antamista voisi tosiasiallisesti vaikeuttaa ja viivästyttää menettelyä merkittävästi.

191. Tämän lisäksi oli käytännössä vaikea ennustaa, milloin komissio hyväksyisi yhteisön luettelon. Luontodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan luettelo olisi pitänyt hyväksyä jo vuonna 1998, ja muut osaluettelot oli annettu tiedoksi jo kauan ennen Välimeren vyöhykkeen luonnonmaantieteellistä aluetta koskevaa luetteloa, joka kattaa Kreikan.<sup>73</sup> Kreikan ei siksi pitänyt välttämättä olettaa, että luontodirektiivissä säädetty suojelujärjestelmä olisi sovellettavissa ennen kuin hanke hyväksyttäisiin.

192. Tästä syystä yhteisön tärkeinä pitämistä alueista ei tarvinnut tehdä luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua vaikutusten arviointia.

#### Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan sovellettavuus

193. Edellä mainittu oikeuskäytäntö koskee kuitenkin vain luontodirektiivissä säädetyn suojelujärjestelmän prosessioikeudellisia näkökohtia. Oikeuskäytännössä on sitä vastoin useaan otteeseen korostettu, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisen alueellisen suojelun aineellisia vaatimuksia ei saa sulkea pois olemassa olevilla luvilla. Tässä säännöksessä kielletään erityisten suojelutoimien alueilla luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentäminen sekä niitä lajeja koskevat häiriöt, joita varten alueet on osoitettu, siinä määrin kuin nämä häiriöt saattaisivat vaikuttaa merkittävästi tämän direktiivin tavoitteisiin.

194. Oikeuskäytännössä on todettu, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan perusteella voidaan saavuttaa ympäristön säilyttämisen ja suojelun keskeinen tavoite, mukaan lukien luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston säilyttäminen, kuten saman direktiivin ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, kun 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti hyväksytty suunnitelma tai hanke osoittautuu sittemmin sellaiseksi, että se aiheuttaa tällaista heikentymistä tai häiriöitä, vaikkei

70 — Edellä alaviitteessä 35 mainittu ns. Lauteracher Ried -tapaus, tuomion 53–62 kohta ja edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Stadt Papenburg, tuomion 48 kohta. Tämän ajatuksen toin esiin jo käsitellessäni vesipuitedirektiivin ennakkovaikutuksia hoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien laatimista koskevan siirtymäajan kuluessa, ks. edellä 107 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

71 — Edellä alaviitteessä 35 mainittu ns. Lauteracher Ried -tapaus, tuomion 57 kohta, jossa viitataan YVA-direktiiviä koskevaan oikeuskäytäntöön.

72 — Edellä alaviitteessä 66 mainittu asia Dragaggi ym.

73 — Komissio teki esimerkiksi päätöksen 2002/11/ETY luettelosta Makaronesian luonnonmaantieteellisellä alueella olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista neuvoston direktiivin 92/43/ETY mukaisesti (EYVL L 5, s. 16) jo 28.12.2011. Päätöksen 2006/613 tekemiseen mennessä oli tehty päätöksiä neljästä muusta luonnonmaantieteellisestä alueesta.

voitaisikaan todeta toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tehneen virhettä.<sup>74</sup> Tämän lisäksi 6 artiklan 2 kohdassa voidaan edellyttää olemassa olevan luvan jälkikäteistarkastusta;<sup>75</sup> vastaavasti ennen luontodirektiivin täytäntöönpanon määräajan päättymistä hyväksytyin hankkeen toteuttaminen kuuluu tämän säännöksen soveltamisalaan.<sup>76</sup>

195. Näin ollen luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa veloitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet myös aiempien hankkeiden osalta estääkseen suojelualueiden heikentymisen ja häiriöt. Lupien haltijoiden oikeutetut edut on tarvittaessa varmistettava korvauksin.<sup>77</sup>

196. Tämä oikeuskäytäntö ei ole ristiriidassa oikeussääntöjen taannehtivaa soveltamista koskevan kiellon kanssa. Uutta oikeussääntöä sovelletaan periaatteessa sen voimaantulosta lähtien. Vaikka sitä ei sovelleta aiemman lainsäädännön aikana syntyneisiin ja lopullisiksi tullessiin oikeudellisiin tilanteisiin, sitä sovelletaan kuitenkin niiden tuleviin vaikutuksiin.<sup>78</sup> Hankkeille, jotka saattavat heikentää suojelualueita tai aiheuttaa huomattavia häiriöitä, voidaan näin ollen myöntää lupa vain siltä osin kuin ne sopivat yhteen alueen suojelun kanssa, vaikka niitä koskeviin lupamenettelyihin ei vielä sovelletaisi luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan prosessioikeudellisia vaatimuksia.<sup>79</sup>

197. Jos komissio otti asianomaiset yhteisön tärkeinä pitämät alueet yhteisön luetteloon ennen lain 3481/2006 antamista, korkeimman hallinto-oikeuden on siis tutkittava, sopiiko laki yhteen luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan kanssa.

Yhteisön tärkeinä pitämille alueille mahdollisesti aiheutuvien haitallisten vaikutusten perusteltavuus

198. Jos korkein hallinto-oikeus katsoo, että luontotyyppisiä tai lajien elinympäristöjä heikennetään tai lajeja merkittävästi häiritään lain 3481/2006 nojalla yhteisön tärkeinä pitämällä alueilla, herää kysymys siitä, ovatko nämä haitalliset vaikutukset perusteltavissa.

199. Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa – samoin kuin lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaisen tosiasiallisten lintujensuojelualueiden suojelun yhteydessä – ei säädetä erittäin tärkeisiin etuihin liittyvistä oikeuttamisperusteista. Luontodirektiivin mukainen alueiden suojelu nimittäin perustuu ajatukseen, jonka mukaan suojelualueiden heikentämisten ja merkittävien häiriöiden on 6 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaan oltava hyväksytyjä (ja oikeutettuja). Jos tällainen hyväksyntä perustuu asianmukaiseen vaikutusten arviointiin, lähtökohtaisesti ei ole mahdollista soveltaa 6 artiklan 2 kohtaa.<sup>80</sup>

200. Nyt käsiteltävässä asiassa ei sitä vastoin vielä voitu ollenkaan soveltaa luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohtaa. Olisi kuitenkin kohtuutonta evätä hankkeilta, joihin ei ajallisista syistä sovelleta luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaista etukäteistä arviointia, mahdollisuus poikkeuslupaun, sellaisena kuin siitä säädetään 6 artiklan 4 kohdassa. Näitä hankkeita rajoitettaisiin tuntuvammin kuin myöhempiä hankkeita, joihin sovelletaan 6 artiklan 2–4 kohtaa kokonaisuudessaan.<sup>81</sup>

74 — Asia C-127/02, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomio 7.9.2004 (Kok., s. I-7405, 37 kohta).

75 — Asia C-6/04, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 20.10.2005 (Kok., s. I-9017, 58 kohta).

76 — Edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Stadt Papenburg, tuomion 49 kohta.

77 — Ks. edellä alaviitteessä 39 mainitussa ns. Alto Sil -tapauksessa antamani ratkaisuehdotuksen 70 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

78 — Asia C-428/08, Monsanto Technology, tuomio 6.7.2010 (Kok., s. I-6765, 66 kohta) ja asia C-266/09, Stichting Natuur en Milieu, tuomio 16.12.2010 (Kok., s. I-13119, 32 kohta). Ks. myös edellä vesipuitedirektiivin ennakkovaikutuksista IV – A – 6.b kohta. Tästä syystä esimerkiksi patenttisuojaa koskevissa uusissa oikeussäännöissä voidaan rajoittaa olemassa olevien patenttien suojan laajuutta (ks. asia Monsanto Technology, tuomion 69 kohta).

79 — Ks. olemassa olevien lupien käyttämisestä edellä alaviitteessä 39 mainitussa ns. Alto Sil -tapauksessa antamani ratkaisuehdotuksen 72 kohta.

80 — Ks. edellä alaviitteessä 74 mainittu asia Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomion 35 kohta ja edellä alaviitteessä 39 mainitussa ns. Alto Sil -tapauksessa antamani ratkaisuehdotuksen 108 kohta.

81 — Ks. edellä alaviitteessä 39 mainitussa ns. Alto Sil -tapauksessa antamani ratkaisuehdotuksen 110 kohta.

201. Näin ollen *aiempien hankkeiden* tapauksessa voidaan myös luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan sallia suojelualueiden heikentämiset ja merkittävät häiriöt, jos 6 artiklan 4 kohdassa säädetty aineelliset edellytykset täyttyvät eli jos on olemassa erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavia syitä, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt, jos vaihtoehtoisia ratkaisuja ei ole ja jos jäsenvaltio toteuttaa korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä.<sup>82</sup>

202. Jäljempänä käsiteltäviin kysymyksiin vastaamisen yhteydessä tutkitaan yksityiskohtaisesti perusteltavuutta koskevia vaatimuksia.

### c) Kymmenennen kysymyksen ratkaisu

203. Kymmenenteen kysymykseen on näin ollen vastattava, että jäsenvaltioiden oli toteutettava sellaisten alueiden, jotka oli mainittu yhteisön tärkeinä pitämien alueiden kansallisissa luetteloissa ja jotka lopulta oli otettu yhteisön luetteloon, osalta ennen yhteisön tärkeinä pitämiä alueita koskevan yhteisön luettelon tiedoksiantamista luontodirektiivissä tarkoitettut soveltuvat suojelutoimet alueiden ominaispiirteiden säilyttämiseksi.<sup>83</sup> Tiedoksiantamisesta lähtien jäsenvaltioiden on luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan esitettävä se, että hankkeet, joita koskeva lupamenettely pantiin vireille ennen tiedoksiantamista, heikentäisivät luontotyyppettä tai lajien elinympäristöjä tai häiritsisivät merkittävästi lajeja yhteisön tärkeinä pitämällä alueilla, jos mahdolliset alueisiin kohdistuvat haitalliset vaikutukset eivät ole perusteltavissa.

## 2. Yhdestoista kysymys

204. Korkein hallinto-oikeus tiedustelee yhdenneltoista kysymyksellään, voivatko toimivaltaiset kansalliset viranomaiset myöntää luontodirektiivin mukaan luvan vedenjuoksun siirtämistä koskevan hankkeen toteuttamiselle ilman asianomaisen suojelualueen linnustoa koskevia luotettavia ja ajantasaisia tietoja.

205. Magnisian aluehallintoviranomainen väittää, että korkein hallinto-oikeus ei voisi sitä koskevan prosessilainsäädännön mukaan todeta, että linnustoa koskevat tiedot puuttuvat, mistä syystä ennakkoratkaisukysymystä ei voitaisi tutkia. Tätä väitettä ei voida kuitenkaan hyväksyä. Unionin tuomioistuin on nimittäin ennakkoratkaisumenettelyssä lähtökohtaisesti sidottu ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen antamiin tietoihin, eikä se voi tutkia, onko tuomioistuin ylittänyt kansallisen oikeuden mukaiset toimivaltuutensa.<sup>84</sup>

206. Näin ollen yhdenteentoista ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava. Siihen pitäisi sinänsä soveltaa luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäistä virkettä. Koska lupamenettely on kuitenkin ollut vireillä jo pidemmän aikaa, tätä säännöstä ei voida soveltaa. Sen sijaan on sovellettava 6 artiklan 2 kohtaa.

### a) Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen sovellettavuus

207. Hankkeita koskevien lupien ja niiden yhteydessä käsiteltävien tietojen osalta merkityksellinen on lähtökohtaisesti luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu etukäteistä arviointia koskeva menettely. Tällaisessa arvioinnissa on tukeuduttava asianomaisen alueen linnustoa koskevaan parhaaseen tieteelliseen tietämykseen.<sup>85</sup>

82 — Ks. edellä alaviitteessä 39 mainitussa ns. Alto Sil -tapauksessa antamani ratkaisuehdotuksen 111 kohta.

83 — Ks. edellä 185 kohta.

84 — Edellä alaviitteessä 46 mainittu asia WWF ym., tuomion 31–33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

85 — Asia C-304/05, komissio v. Italia, tuomio 20.9.2007 (Kok., s. I-7495, 59 kohta; ns. Santa Caterina -tapaus).

208. Kuten edellä jo todettiin,<sup>86</sup> luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäinen virke ei ole sovellettavissa asianomaisiin yhteisön tärkeinä pitämiin alueisiin, mutta tätä säännöstä voitaisiin soveltaa asianomaisiin alueisiin, jotka on osoitettu jo aiemmin lintudirektiivin mukaisiksi erityissuojelualueiksi. Luontodirektiivin 7 artiklan mukaan näitä alueita koskee 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohta direktiivin voimaantulopäivästä alkaen tai siitä päivästä alkaen, jona jäsenvaltio luokittelee asianomaisen alueen lintujensuojelualueeksi tai tunnustaa sen tällaiseksi alueeksi, jos viimeksi mainittu päivä on myöhempi.

209. Luontodirektiivi oli sovellettavissa, kun täytäntöönpanon määräaika päättyi vuonna 1994. Siten 6 artiklan 3 kohdan ensimmäinen virke oli sovellettavissa aikaisintaan tästä ajankohdasta alkaen ja viimeistään siitä lähtien, kun asianomaiset alueet osoitettiin myöhemmin erityissuojelualueiksi.

210. Akheloosin vedenjuoksun osittaista siirtämistä koskeva lupamenettely alkoi kuitenkin jo ennen vuotta 1994, sillä ensimmäiset luvat myönnettiin vuonna 1992. Korkein hallinto-oikeus kumosi nämä luvat samoin kuin myöhemmät luvat, mutta moni seikka puoltaa sitä olettaa, että hanketta koskeva lupa oli riidanalaisten lain 3481/2006 säännösten antamiseen saakka keskeytyksettä jatkuneen menettelyn kohteena.<sup>87</sup>

211. Tästä syystä on katsottava, että lupamenettely pantiin vireille ennen luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen sovellettavuuden alkamista. Edellä mainitussa oikeuskäytännössä, joka koskee lupamenettelyjä, jotka on pantu vireille ennen merkittävien muutosten tekemistä prosessioikeuteen,<sup>88</sup> suljetaan näin ollen pois velvoite tehdä tässä säännöksessä tarkoitettu vaikutuksia koskeva arviointi.

b) Luontodirektiivin 6 artiklan 2 ja 4 kohta

212. Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohta on sen sijaan sovellettavissa.<sup>89</sup>

213. Tämän säännöksen soveltamisen välttämättömyys on lintujensuojelualueiden osalta vielä selvempi kuin luontodirektiivissä tarkoitettujen suojelualueiden eli yhteisön tärkeinä pitämien alueiden osalta. Alueita oli nimittäin osoitettava lintujensuojelualueiksi Kreikassa lintudirektiivin täytäntöönpanon määräajan päättymisestä eli 6.4.1981 lähtien.<sup>90</sup> Vaikka tällainen edellytetty osoittaminen laiminlyötiin, asianomaisia alueita koski jo tästä ajankohdasta lähtien 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen mukainen suojele.<sup>91</sup>

214. Pääasian oikeudenkäynnissä on tästä syystä tutkittava, heikentääkö hyväksytty hanke niiden lintujen elinympäristöjä, joita varten erityissuojelualue on osoitettu, tai häiritseekö se näitä lajeja tavalla, joka saattaisi vaikuttaa merkittävästi direktiivin tavoitteisiin.<sup>92</sup>

86 — Ks. edellä 188 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

87 — Ks. edellä 169 kohta.

88 — Ks. edellä 188 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

89 — Ks. edellä 193 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

90 — Asia C-334/04, komissio v. Kreikka, tuomio 25.10.2007 (Kok., s. I-9215, 32 kohta).

91 — Ks. asia C-374/98, komissio v. Ranska, tuomio 7.12.2000 (Kok., s. I-10799, 47 ja 57 kohta; ns. Basses Corbières -tapaus); asia C-388/05, komissio v. Italia, tuomio 20.9.2007 (Kok., s. I-7555, 18 kohta; ns. Valloni e steppe pedegarganiche -tapaus) ja asia C-186/06, komissio v. Espanja, tuomio 18.12.2007 (Kok., s. I-12093, 26 kohta; ns. Kanal Segarra-Garrigues -tapaus).

92 — Ks. tällaisesta tutkimisesta edellä alaviitteessä 85 mainittu ns. Santa Caterina -tapaus, tuomion 91 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja kyseisessä asiassa 19.4.2007 antamani ratkaisuehdotuksen 61 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

215. Jos todetaan tällaisia heikennyksiä tai häiriöitä, on lisäksi tutkittava, ovatko ne perusteltavissa luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa vahvistettujen aineellisten edellytysten perusteella. Kuten edellä jo esitettiin, perusteltavuus edellyttää erityisesti vertailua, vaihtoehtojen arviointia ja korvaavia toimenpiteitä.<sup>93</sup>

216. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaista muodollista vaikutusten arviointia ei tarvita, mutta jäsenvaltioiden harkintavalta oikeuttamisperusteen käytön suhteen on rajoitettu.<sup>94</sup>

217. Oikeuskäytännössä on nimittäin todettu, että luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohtaa voidaan soveltaa vasta sen jälkeen, kun suunnitelman tai hankkeen vaikutukset on tutkittu tämän direktiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Näiden vaikutusten tunteminen asianomaisen alueen suojelutavoitteiden kannalta on välttämätön edellytys 6 artiklan 4 kohdan soveltamiselle. Ilman sitä kyseessä olevan poikkeussäännöksen soveltamisedellytyksiä ei voida tutkia. Mahdollisten erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavien syiden sekä vähemmän haitallisten vaihtoehtojen olemassaolon tutkiminen nimittäin edellyttää niiden vertaamista asianomaisen suunnitelman tai hankkeen alueelle aiheuttamiin haitallisiin vaikutuksiin. Lisäksi mahdollisten korvaavien toimenpiteiden luonteen määrittäminen edellyttää, että kyseiseen alueeseen kohdistuvat haitalliset vaikutukset voidaan määrittää täsmällisesti.<sup>95</sup>

218. Näin ollen myös silloin, kun on kyseessä luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen haitallisten vaikutusten perusteltavuus, on tutkittava huolellisesti ja puolueettomasti kaikki kyseiseen asiaan liittyvät merkitykselliset seikat ja varmistettava, että kyseiset seikat voivat tukea päätelmiä, jotka niistä on tehty.<sup>96</sup> Myös tässä yhteydessä vertailu, vaihtoehtojen arviointi ja korvaavat toimenpiteet edellyttävät perusteltavien vaikutusten asianmukaista arviointia.<sup>97</sup>

219. Vaikutukset voidaan arvioida asianmukaisesti vain asianomaisten alueiden linnustoa koskevien luotettavien ja ajantasaisten tietojen perusteella. Muussa tapauksessa ainoastaan hypoteettiset haitalliset vaikutukset otettaisiin huomioon vertailussa, vaihtoehtojen arvioinnissa ja korvaavien toimenpiteiden vahvistamisessa. Ei olisi varmaa, että tosiasialliset haitalliset vaikutukset otettaisiin huomioon.

### c) Yhdennentoista kysymyksen ratkaisu

220. Yhdenteentoista kysymykseen on näin ollen vastattava, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan myöntää luvan sellaisen vedenjuoksun siirtämistä koskevan hankkeen toteuttamiselle, jolla heikennetään niiden lintujen elinympäristöjä, joita varten erityissuojelualue on osoitettu, tai häiritään näitä lajeja tavalla, joka saattaisi vaikuttaa merkittävästi direktiivin tavoitteisiin, vain silloin, jos tämä hanke on perusteltavissa asianomaisten suojelualueiden linnustoa koskevalla luotettavilla ja ajantasaisilla tiedoilla.

### 3. Kahdestoista kysymys – erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavat syyt

221. Korkein hallinto-oikeus tiedustelee kahdennellatoista kysymyksellään, voidaanko vedenjuoksun siirtämistä koskevaan hankkeeseen ryhtymisen syillä, jotka liittyvät ensisijaisesti kasteluun ja toissijaisesti juomaveden toimittamiseen, perustella suojelualueeseen kohdistuvia haitallisia vaikutuksia.

93 — Ks. edellä 199 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

94 — Ks. edellä alaviitteessä 39 mainitussa ns. Alto Sil -tapauksessa antamani ratkaisuehdotuksen 112 kohta.

95 — Edellä alaviitteessä 85 mainittu ns. Santa Caterina -tapaus, tuomion 83 kohta.

96 — Ks. komission harkintavallan valvonnasta asia C-326/05 P, Industrias Químicas del Vallés v. komissio, tuomio 18.7.2007 (Kok., s. I-6557, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja asia C-405/07 P, Alankomaat v. komissio, tuomio 6.11.2008 (Kok., s. I-8301, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

97 — Ks. edellä alaviitteessä 39 mainitussa ns. Alto Sil -tapauksessa antamani ratkaisuehdotuksen 112 kohta.



222. Kahdennentoista kysymyksen kohteena on ensimmäinen luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan edellytyksistä eli erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavat syyt, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt. Kuten jo vesipuitedirektiivin yhteydessä todettiin, kastelu ja juomaveden toimittaminen voivat lähtökohtaisesti olla tällaisia syitä.<sup>98</sup>

223. Jos kyseisellä alueella on kuitenkin ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi ja/tai laji, luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaan ainoat kysymykseen tulevat näkökohdat ovat sellaisia, jotka liittyvät ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen tai ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin ympäristöön taikka, komission lausunnon mukaan, muihin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin.

224. Kolme ennakkoratkaisupyynnössä mainituista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista sisältää ensisijaisesti suojeltavia lajeja tai luontotyyppejä: ”Delta Achelouu, Limnothalassa, Mesologgiou-Aitolikou, Ekvoles Evinou, Nisoi Echinades, Nisos Petalas” (GR2310001), ”Limnes Trichonida kai Lysimachia” (GR2310009) ja ”Aspropotamos” (GR1440001).<sup>99</sup>

225. Koska komissio ei ole antanut tässä tapauksessa lausuntoa, mahdollisten syiden, joilla hanke voi olla perusteltavissa, piiri supistuu voimakkaasti luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan sanamuodon perusteella. Sen mukaan kastelu ei olisi syy, jolla hanke voisi olla perusteltavissa, koska se ei ole tarpeen ihmisen terveyden eikä yleisen turvallisuuden eikä ympäristölle aiheutuvien ensisijaisen tärkeiden suotuisien vaikutusten vuoksi. Juomaveden toimittaminen olisi sitä vastoin ihmisen terveyteen liittyvä näkökohta.

226. Olisi kuitenkin epäasianmukaista soveltaa näitä haitallisten vaikutusten perusteltavuutta koskevia ankarampia vaatimuksia silloin, kun asianomaisten alueiden ensisijaisesti suojeltaville osille ei ole aiheutunut haittaa. Koska komissio on vahvistanut virallisesti tämän näkemyksen,<sup>100</sup> sen lausunto ei ole tällaisissa tilanteissa tarpeen ennen kuin muihin syihin vedotaan. Korkeimman hallinto-oikeuden tehtävänä on todeta, onko asianomaisten alueiden ensisijaisesti suojeltaville osille aiheutunut haittaa ja pitäisikö mahdolliselle perusteltavuudelle näin ollen asettaa ankarammat vaatimukset.

227. Lisäksi hanketta koskevat syyt ovat pakottavia ja erittäin tärkeitä vain, jos niillä on suurempi painoarvo kuin kielteisillä vaikutuksilla, joita hankkeella on luontodirektiivillä suojelluilla alueilla.<sup>101</sup>

228. Kahdenteentoista kysymykseen on näin ollen vastattava, että sekä kastelu että juomaveden toimittaminen ovat luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavia syitä vedenjuoksun siirtämistä koskevalle hankkeelle, jos nämä syyt ovat painavampia kuin tämän hankkeen kielteiset vaikutukset direktiivillä suojelluilla alueilla. Jos ensisijaisesti suojeltaville luontotyypeille tai lajeille aiheutuu kuitenkin haittaa, ilman komission lausuntoa ainoastaan juomaveden toimittaminen voi tulla kyseeseen oikeuttamisperusteena.

4. Kolmastoista kysymys – Natura 2000:n yhtenäisenä säilymisen varmistamiseksi toteutettavat toimenpiteet

229. Korkein hallinto-oikeus tiedustele kolmannellatoista kysymyksellään, onko korvaavien toimenpiteiden riittävyden arvioinnissa otettava huomioon tämän siirtämisen ulottuvuus ja sen edellyttämien rakennustöiden laajuus.

98 — Ks. edellä 83 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

99 — Tällaiset alueet on merkitty tähdellä päätöksen 2006/613 sarakkeessa C.

100 — Ks. komission opas, *Natura 2000 – alueiden suojelu ja käyttö, Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset*, Luxemburg, 2000, s. 54.

101 — Ks. edellä alaviitteessä 85 mainittu ns. Santa Caterina -tapaus.

230. Tämä kysymys koskee luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen suojelualueisiin kohdistuvien haitallisten vaikutusten perusteltavuuden kolmatta edellytystä eli tarvittavia korvaavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy – alueeseen kohdistuvista haitallisista vaikutuksista huolimatta – yhtenäisenä. Kolmannentoista ja neljännenkymmentä kysymyksen sanamuodon vastaisesti kyse ei ole tässä yhteydessä yksittäisten alueiden yhtenäisyydestä vaan suojelualueiden verkoston yhtenäisyydestä.

231. Luontodirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan Natura 2000 on erityisten suojelutoimien alueiden yhtenäinen eurooppalainen ekologinen verkosto. Tämä verkosto koostuu alueista, joilla on liitteessä I lueteltuja luontotyyppisiä ja liitteessä II lueteltujen lajien elinympäristöjä, sekä lintudirektiivin liitteessä I lueteltujen lintujen ja säännöllisesti esiintyvien muuttavien lintujen erityissuojelualueista. Natura 2000:n on varmistettava kyseisten luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai tarvittaessa ennalleen saattaminen niiden luontaisella levinneisyysalueella.<sup>102</sup>

232. Tarvittavat toimenpiteet voidaan määrittää ainoastaan kulloiseenkin alueeseen kohdistuvien haitallisten vaikutusten mukaan. Toimivaltaisten viranomaisten on määritettävä, mikä osa Natura 2000:sta katoaa hankkeen johdosta kyseiseen alueeseen kohdistuvien haitallisten vaikutusten myötä ja miten tämä menetys korvataan, jotta verkoston yhtenäisyys säilyy.<sup>103</sup>

233. Tästä syystä oikeuskäytännössä on jo todettu, että mahdollisten korvaavien toimenpiteiden luonteen määrittäminen edellyttää, että kyseiseen alueeseen kohdistuvat haitalliset vaikutukset voidaan määrittää täsmällisesti.<sup>104</sup> Korvaavien toimenpiteiden yhteydessä on vastaavasti otettava huomioon Akheloosin vedenjuoksun siirtämisen ulottuvuus ja sen edellyttämien rakennustöiden laajuus, jos ne vaikuttavat haitallisesti suojelualueisiin.

234. Kolmannentoista kysymykseen on näin ollen vastattava, että korvaavien toimenpiteiden, jotka ovat luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla tarpeen Natura 2000:n yleisen kokonaisuuden yhtenäisenä säilymistä varmistamiseksi, riittävyden arvioinnissa on otettava huomioon joen vedenjuoksun siirtämisen ulottuvuus ja sen edellyttämien rakennustöiden laajuus, jos ne vaikuttavat haitallisesti Natura 2000 -suojelualueisiin.

#### 5. Neljästoista kysymys – luonnollisen jokiekosysteemin muuttaminen

235. Korkein hallinto-oikeus tiedustelee neljännenkymmentä kysymyksellään, sallitaanko luontodirektiivissä, kun sitä tulkitaan kestävä kehityksen periaatteen, sellaisena kuin se vahvistetaan EY 6 artiklassa (josta on tullut SEUT 11 artikla), valossa, luonnollisen jokiekosysteemin muuttaminen keinotekoiseksi joki- ja järviökosysteemiksi.

236. Luonnollisen jokiekosysteemin muuttaminen keinotekoiseksi joki- ja järviökosysteemiksi eli sarjaksi patojärviä heikentäisi erittäin todennäköisesti luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja olemassa olevia suojeltuja elinympäristöjä. Tämä pitäisi tutkia yksityiskohtaisesti asianomaisten suojelutavoitteiden perusteella.

237. Mahdollinen heikentäminen ei kuitenkaan merkitse sitä, että riidanalainen vedenjuoksun siirtämistä koskeva hanke olisi joka tapauksessa kielletty. Se voisi pikemminkin olla perusteltua luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan edellytysten perusteella.

102 — Ks. asiassa C-209/04, komissio v. Itävalta, tuomio 23.3.2006, 27.10.2005 antamani ratkaisuehdotuksen 83 kohta (Kok., s. I-2755; ns. Lauteracher Ried -tapaus).

103 — Ks. edellä alaviitteessä 102 mainitussa ns. Lauteracher Ried -tapauksessa antamani ratkaisuehdotuksen 84 kohta.

104 — Edellä alaviitteessä 85 mainittu ns. Santa Caterina -tapaus.

238. Kestävän kehityksen periaate on otettava huomioon perusteltavuuden yhteydessä eli arvioitaessa yleistä etua koskevia syitä, haitallisia vaikutuksia ja vaihtoehtoja. Jos hankkeen tavoitteita ei voida saavuttaa pysyvästi tai ne voidaan saavuttaa vain rajallisesti pysyvästi, tämä vähentää näiden tavoitteiden painoarvoa vertailussa. Samalla tavoin vain tilapäisillä haitallisilla vaikutuksilla on pienempi painoarvo kuin pysyvillä haitallisilla vaikutuksilla.

239. Neljänteentoista kysymykseen on näin ollen vastattava, että vedenjuoksun siirtämistä Natura 2000 -alueen sisällä koskeva hanke, jolla muutettaisiin luonnollinen jokiekosysteemi keinotekoiseksi joki- ja järvi-ekosysteemiksi, voidaan hyväksyä, jos luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan edellytykset täyttyvät.

## V Ratkaisuehdotus

240. Ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Yhteisön vesipolitiikan puitteista annetun direktiivin 2000/60/EY 13 artiklan 6 kohdassa ja 11 artiklan 7 kohdassa ei aseteta määräaika direktiivin 4 artiklan täytäntöönpanolle vaan ainoastaan viimeinen määräaika hoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien laatimiselle. Direktiivissä ei kuitenkaan edellytetä 4 artiklan soveltamista ennen tämän määräajan päättymistä.
- 2) Ennen hoitosuunnitelmien tai toimenpideohjelmien vahvistamiselle asetetun edellä mainitun määräajan päättymistä annetulla kansallisella säännöstöllä, jolla sallitaan vedenjuoksun siirtäminen tietyltä vesistöalueelta toiselle, vaarannetaan vakavasti direktiivin 2000/60 tavoitteiden saavuttaminen, jos vedenjuoksun siirtäminen johtaa pysyvään eikä ainoastaan vähäiseen direktiivin 4 artiklan kanssa yhteensopimattomaan veden tilaan. Tässä yhteydessä perusteltavuus voi perustua erittäin tärkeään yleiseen etuun myös 4 artiklan ennakkovaikutusten yhteydessä; hoitosuunnitelmat ovat kyllä vapaaehtoisia, mutta kansallinen säännöstö on pitänyt antaa riittävien tietojen perusteella.
- 3) Hoitosuunnitelmien laatiminen ilman, että kansalaisia kuullaan säädetyllä tavalla, ei sovi yhteen direktiivin 2000/60 14 artiklan kanssa.
- 4) Ympäristövaikutusten arviointi, joka toimitettiin kansalliselle parlamentille sen hyväksyttäväksi sen jälkeen, kun toimi, jolla se oli jo hyväksytty ja jota koskeva tiedoksiantomenettely oli jo toteutettu, oli kumottu tuomiolla, täyttää tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 85/337/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen annetulla direktiivillä 2003/35/EY, 1 artiklan 5 kohdan vaatimukset, jos sillä ensinnäkin annettiin lainsäätäjän käytettäväksi direktiivin mukaisessa menettelyssä tarvittavat – eli riittävän ajantasaiset ja täydelliset – tiedot ja toiseksi lainsäätäjä kykeni tällä perusteella asianmukaisesti arvioimaan hankkeen ympäristövaikutuksia ja keskustelemaan niistä.
- 5) Direktiivin 2000/60 13 artiklassa tarkoitetuista hoitosuunnitelmista on lähtökohtaisesti tehtävä tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2001/42/EY mukainen ympäristöarviointi.
- 6) Joen vedenjuoksun siirtämistä koskevan erillisen hankkeen hyväksymistä koskevia toimia, jotka on kumottu taannehtivasti tuomioistuimen tuomioilla, ja vastaavan lupamenettelyn vireillepanoa ei voida pitää direktiivin 2001/42 13 artiklan 1 kohdan nojalla direktiivissä 2000/60 tarkoitettuina vesipiirien hoitosuunnitelmia koskevin virallisina valmisteluasiakirjoina. Niitä voidaan kuitenkin pitää joen vedenjuoksun siirtämistä koskevan arviointivelvoitteen alaisen suunnitelman valmisteluasiakirjoina, jos lupamenettely on jatkunut keskeytyksettä.

- 7) Siinä tapauksessa, että hanke kuuluu samanaikaisesti sekä direktiivin 2001/42 että direktiivin 2000/60 ja direktiivin 85/337, joissa myös edellytetään ympäristövaikutusten arviointia, soveltamisalaan, direktiivin 2001/42 11 artiklan 2 kohdan mukaan erillistä strategista ympäristöarviointia ei tarvitse laatia, jos direktiivin 2000/60 ja direktiivin 85/337 perusteella laaditut arvioinnit täyttävät sisältönsä osalta ja toteutetun menettelyn osalta direktiivin 2001/42 vaatimukset.
- 8) Jäsenvaltioiden oli toteutettava sellaisten alueiden, jotka oli mainittu yhteisön tärkeinä pitämien alueiden kansallisissa luetteloissa ja jotka lopulta oli otettu yhteisön luetteloon, osalta ennen yhteisön tärkeinä pitämiä alueita koskevan yhteisön luettelon tiedoksiantamista luontotyyppien sekä luonnonvaraisen elämistön ja kasviston suojelusta annetussa direktiivissä 92/43/ETY tarkoitetut soveltuvat suojelutoimet alueiden ominaispiirteiden säilyttämiseksi. Tiedoksiantamisesta lähtien jäsenvaltioiden on direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohdan mukaan estettävä se, että hankkeet, joita koskeva lupamenettely pantiin vireille ennen tiedoksiantamista, heikentäisivät luontotyyppiä tai lajien elinympäristöjä tai häiritisivät merkittävästi lajeja yhteisön tärkeinä pitämällä alueilla, jos mahdolliset alueisiin kohdistuvat haitalliset vaikutukset eivät ole perusteltavissa.
- 9) Toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat direktiivin 92/43 6 artiklan 2 kohdan mukaan myöntää luvan sellaisen vedenjuoksun siirtämistä koskevan hankkeen toteuttamiselle, jolla heikennetään niiden lintujen elinympäristöjä, joita varten erityissuojelualue on osoitettu, tai häiritään näitä lajeja tavalla, joka saattaisi vaikuttaa merkittävästi direktiivin tavoitteisiin, vain silloin, jos tämä hanke on perusteltavissa asianomaisen suojelualueen linnustoa koskevilla luotettavilla ja ajantasaisilla tiedoilla.
- 10) Sekä kastelu että juomaveden toimittaminen ovat direktiivin 92/43 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavia syitä vedenjuoksun siirtämistä koskevalle hankkeelle, jos nämä syyt ovat painavampia kuin tämän hankkeen kielteiset vaikutukset direktiivillä suojelluilla alueilla. Jos ensisijaisesti suojeltaville luontotyypeille tai lajeille aiheutuu kuitenkin haittaa, ilman komission lausuntoa ainoastaan juomaveden toimittaminen voi tulla kyseeseen oikeuttamisperusteena.
- 11) Korvaavien toimenpiteiden, jotka ovat direktiivin 92/43 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla tarpeen Natura 2000:n yleisen kokonaisuuden yhtenäisenä säilymisen varmistamiseksi, riittävyyden arvioinnissa on otettava huomioon joen vedenjuoksun siirtämisen ulottuvuus ja sen edellyttämien rakennustöiden laajuus, jos ne vaikuttavat haitallisesti Natura 2000 -suojelualueisiin.
- 12) Vedenjuoksun siirtämistä Natura 2000 -alueen sisällä koskeva hanke, jolla muutettaisiin luonnollinen jokiekosysteemi keinotekoiseksi joki- ja järviekosysteemiksi, voidaan hyväksyä, jos direktiivin 92/43 6 artiklan 4 kohdan edellytykset täyttyvät.