



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 13 oktober 2011¹

Mål C-43/10

Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl.

(begäran om förhandsavgörande från Symvoulio tis Epikrateias [Grekland])

”Skydd för miljön — Direktiv 2000/60/EG — Unionens vattenpolitik — Avledning av en flod — Frist för utarbetandet av förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt — Förtida verkningar — Allmänhetens deltagande — Direktiv 2001/42/EG — Miljöbedömning av planer och program — Tillämpning i tiden — Direktiv 85/337/EEG — Miljökonsekvensbedömning — Frågan huruvida tidigare utredningar kan användas — Direktiv 92/43/EEG — Skydd för vilda växter och djur — Skydd av områden av gemenskapsintresse — Direktiv 79/409/EEG — Fågelskydd — Skydd för särskilda skyddsområden — Bedömning av konsekvenserna för området — Försämringsförbudet — Motiverande av inverkan”

Innehållsförteckning

I – Inledning	3
II – Tillämpliga bestämmelser	4
A – Unionslagstiftningen	4
1. Ramdirektivet för vatten	4
2. Direktivet om miljöpåverkan	7
3. Direktivet om strategisk miljöbedömning	8
4. Fågelskyddsdirektivet	9
5. Livsmiljödirektivet	9
B – Grekisk lagstiftning	11
III – Bakgrund och begäran om förhandsavgörande	12

¹ — Originalspråk: tyska.

IV – Rättslig bedömning	15
A – Ramdirektivet för vatten	15
1. Den första frågan – Tidpunkten för tillämpningen av artikel 4 i ramdirektivet för vatten ...	16
2. Den tredje frågans första del – Är det tillåtet att överföra vatten till andra avrinningsdistrikt?	17
a) Skyldigheten att bevara och återställa ytvattenförekomster enligt artikel 4 i ramdirektivet för vatten	18
b) Tillämpningen av artikel 4 i ramdirektivet för vatten på projekt	18
c) God vattenstatus	18
d) Undantag från miljömålen	19
3. Den andra frågan – Kravet på förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt	19
4. Den tredje frågans andra del – Tillåtna mål för en överföring	20
5. Den tredje frågans tredje del – Prövning av alternativ	22
6. Den fjärde frågan – Förtida verkningar av ramdirektivet för vatten	22
a) Rättspraxis avseende förtida verkningar vad gäller direktiv	23
b) Skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhet	23
c) Tvisten i målet vid den nationella domstolen	25
7. Den femte frågan – Allmänhetens deltagande	27
B – Direktivet om miljöpåverkan	28
C – C - Direktivet om strategisk miljöbedömning	30
1. Den sjunde frågan – Det materiella tillämpningsområdet för direktivet om strategisk miljöbedömning	30
a) Begreppet ”planer och program”	30
b) Skyldigheten att bedöma förvaltningsplaner	31
2. Den åttonde frågan – Frågan huruvida direktivet om miljöpåverkan är tillämplig i tiden ...	32
a) Förberedelse av förvaltningsplanerna	32
b) Förberedelse av en plan för avledning av Acheloos	33
c) Slutsats avseende åttonde frågan	33
3. Den nionde frågan – Miljöbedömningens omfattning	33
D – Naturskydd	34

1. Skyddet för föreslagna områden vid antagandet av lag 3481/2006	35
a) Det interimistiska områdesskyddet för föreslagna områden	35
b) Skydd för områden efter införandet i gemenskapsförteckningen	36
c) Slutsats avseende tionde frågan	38
2. Den elfte frågan	39
a) Frågan huruvida artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet är tillämplig	39
b) Artikel 6.2-6.4 i livsmiljödirektivet	40
c) Slutsatser avseende den elfte frågan	41
3. Den tolfte frågan – Tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse	41
4. Den trettonde frågan – Åtgärder för att säkerställa att Natura 2000 är sammanhängande ..	42
5. Den fjortonde frågan – Omvandling av ett naturligt flodekosystem	43
V – Förslag till avgörande	43

I – Inledning

1. Sedan 20 år har de grekiska myndigheterna arbetat för att delvis överföra floden Acheloos (östra Grekland) till floden Peneios (västra Grekland) och använda den övre delen för produktion av energi. Symvoulío tis Epikrateias (nedan kallad Högsta Förvaltningsdomstolen) har vid upprepade tillfällen emellertid upphävt motsvarande godkännanden. I tvisten i målet vid den nationella domstolen rör det sig om giltigheten av en lag från år 2006 genom vilken verksamheten återigen godkändes.

2. Huvudfrågan i den mycket omfattande och komplexa begäran om förhandsavgörande är om och i vilken utsträckning denna lag ska bedömas mot bakgrund av ramdirektivet för vatten,² trots att övergångsfristen för de skyldigheter som följer av detta direktiv ännu inte hade löpt ut då lagen antogs. Det ska dessutom klargöras huruvida det är förenligt med direktivet om miljöpåverkan³ att i lagstiftningsförfarandet hänvisa till en miljökonsekvensbedömning som genomförts i ett tidigare administrativt förfarande. Dessutom har frågan ställts huruvida direktivet om bedömning av vissa

2 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 337, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets beslut nr 2455/2001/EG av den 20 november 2001 om upprättande av en lista över prioriterade ämnen på vattenpolitikens område (EGT L 331, s. 1).

3 — Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226) i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring (EUT L 156, s. 17).

planers och programs miljöpåverkan⁴ (nedan kallat direktivet om strategisk miljöbedömning) var tillämpligt och om i förekommande fall utöver ovannämnda miljökonsekvensbedömning en bedömning enligt direktivet om strategisk miljöbedömning var nödvändig. Slutligen ska vissa frågor avseende skyddet för berörda Natura 2000-område enligt livsmiljödirektivet⁵ undersökas.

II – Tillämpliga bestämmelser

A – Unionslagstiftningen

1. Ramdirektivet för vatten

3. De viktigaste miljömålen i ramdirektivet för vatten och eventuella undantag fastställs i artikel 4 enligt följande:

”1. Vid genomförande av de åtgärdsprogram som anges i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt skall medlemsstaterna

a) när det gäller ytvatten

- i) genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster, om inte annat följer av tillämpningen av punkterna 6 och 7 och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 8,
- ii) skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster om inte annat följer av tillämpningen av punkt iii när det gäller konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster i syfte att uppnå en god ytvattenstatus senast 15 år efter detta direktivs ikraftträdande i enlighet med bestämmelserna i bilaga V, om inte annat följer av tillämpningen av de förlängningar som beslutats i enlighet med punkt 4 och av tillämpningen av punkterna 5, 6 och 7 och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 8,
- iii) skydda och förbättra alla konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster i syfte att uppnå en god ekologisk potential och en god kemisk ytvattenstatus senast 15 år efter detta direktivs ikraftträdande i enlighet med bestämmelserna i bilaga V, om inte annat följer av tillämpningen av de förlängningar som beslutats i enlighet med punkt 4 och av tillämpningen av punkterna 5, 6 och 7 och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 8,
- iv)

utan att det påverkar de relevanta internationella avtal som avses i artikel 1 för de berörda parterna,

b) när det gäller grundvatten

...

3. Medlemsstaterna får definiera en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad när

4 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 (EGT L 197, s. 30).

5 — Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11 s. 114), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003 av den 29 september 2003 om anpassning till rådets beslut 1999/468/EG av de bestämmelser i rättsakter som omfattas av förfarandet i artikel 251 i EG-fördraget som avser de kommittéer som biträder kommissionen när den utövar sina genomförandebefogenheter (EUT L 284, s. 1).

- a) de förändringar i förekomstens hydromorfologiska egenskaper som vore nödvändiga för att uppnå en god ekologisk status skulle få en betydande negativ inverkan på
 - i) miljön i stort,
 - ii) sjöfart, inklusive hamnanläggningar, eller rekreation,
 - iii) verksamheter för vilka vatten lagras, t.ex. dricksvattenförsörjning, kraftproduktion eller bevattning,
 - iv) vattenreglering, skydd mot översvämning, markdränering, eller
 - v) andra, lika viktiga, hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter,
- b) de nyttiga mål som skall uppnås genom de konstgjorda eller förändrade egenskaperna hos vattenförekomsten på grund av teknisk genomförbarhet eller oproportionerligt höga kostnader inte rimligen kan uppnås på något annat sätt som utgör ett bättre alternativ för miljön.

En sådan definition samt skälen för den skall särskilt omnämnas i de förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt som krävs enligt artikel 13 samt ses över vart sjätte år.

4. ...

5. Medlemsstaterna får inrikta sig på att uppnå mindre stränga miljömål än de som krävs enligt punkt 1 för särskilda vattenförekomster när dessa är så påverkade av mänsklig verksamhet, i enlighet med artikel 5.1, eller när deras naturliga tillstånd är sådant att uppnåendet av dessa mål skulle vara omöjligt eller oproportionerligt dyrt och om samtliga följande villkor är uppfyllda:

- a) De miljömässiga och samhällsekonomiska behov som sådan mänsklig verksamhet fyller kan inte tillgodoses på något annat sätt som skulle vara ett bättre alternativ för miljön utan att medföra oproportionerliga kostnader.
- b) Medlemsstaterna ser till
 - att bästa möjliga ekologiska och kemiska status uppnås för ytvatten med beaktande av de inverknings som inte rimligtvis hade kunnat undvikas på grund av den mänskliga verksamhetens eller föroreningens karaktär,
 - ...
- c) Ingen fortsatt försämring av den påverkade vattenförekomstens status inträffar.
- d) Uppställandet av mindre stränga miljömål, och skälen till detta, anges särskilt i den förvaltningsplan för avrinningsdistriktet som krävs enligt artikel 13 och dessa mål ses över vart sjätte år.

6. ...

7. Medlemsstaterna gör sig inte skyldiga till överträdelse av detta direktiv i följande fall:

- om god grundvattenstatus, god ekologisk status eller, i förekommande fall, god ekologisk potential inte uppnås eller försämring av statusen hos en yt- eller grundvattenförekomst inte förebyggs, och detta är en följd av nya modifieringar i en ytvattenförekomsts fysiska karakteristika eller förändringar i nivån hos grundvattenförekomster, eller

— om en försämring från hög status till god status hos en ytvattenförekomst inte förebyggs och detta är en följd av nya hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter,

och om samtliga följande villkor är uppfyllda:

- a) Alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.
- b) Skälen för ändringarna anges särskilt och förklaras i den förvaltningsplan för avrinningsdistriktet som krävs enligt artikel 13 och målen ses över vart sjätte år.
- c) Skälen för dessa modifieringar eller förändringar är ett allmänintresse av större vikt, och/eller fördelarna för miljön och samhället med att uppnå målen enligt punkt 1 uppväger inte fördelarna med de nya modifieringarna eller förändringarna för människors hälsa, för vidmakthållandet av människors säkerhet eller för en hållbar utveckling.
- d) De nyttiga mål som dessa modifieringar eller förändringar av vattenförekomsten skall medföra kan, av tekniska skäl eller på grund av orimliga kostnader, inte uppnås på något annat sätt som skulle vara ett betydligt bättre alternativ för miljön.

8. Vid tillämpning av punkterna 3, 4, 5, 6 och 7 skall en medlemsstat se till att tillämpningen inte permanent hindrar eller äventyrar uppnåendet av detta direktivs mål i andra vattenförekomster inom samma avrinningsdistrikt och att den är förenlig med genomförandet av gemenskapens övriga miljölagstiftning.

9. Åtgärder måste vidtas för att se till att tillämpningen av de nya bestämmelserna, däribland tillämpningen av punkterna 3, 4, 5, 6 och 7, säkerställer åtminstone samma skydds nivå som den befintliga gemenskapslagstiftningen.”

4. Enligt artikel 5 i ramdirektivet för vatten ska medlemsstaterna fram till den 22 december 2004 utföra en analys av vissa karakteristika hos varje avrinningsdistrikt. Fram till den 22 december 2006 ska medlemsstaterna enligt artikel 8 i ramdirektivet för vatten upprätta program för övervakning av vattenstatusen. De ska enligt artikel 15.2 lämna rapporter om de båda åtgärderna inom tre månader.

5. I artikel 11 regleras de åtgärdsprogram som medlemsstaterna ska fastställa för avrinningsdistrikt.

”Åtgärdsprogrammen skall inrättas senast nio år efter tidpunkten för detta direktivs ikraftträdande och alla åtgärder skall vara operationella senast tolv år efter tidpunkten för detta direktivs ikraftträdande.”

6. I artikel 13 i ramdirektivet för vatten regleras utarbetandet av förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt. Enligt artikel 13.1 föreligger en skyldighet att utarbeta förvaltningsplaner och artikel 13.6 innehåller en frist för offentliggörande av dessa.

”1. Medlemsstaterna skall se till att det för alla avrinningsdistrikt som i sin helhet finns på dess territorium utarbetas förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten.

...

6. Förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt skall offentliggöras senast nio år efter tidpunkten för detta direktivs ikraftträdande.”

7. Artikel 14 i ramdirektivet för vatten innehåller bestämmelser om allmänhetens deltagande.

”1. Medlemsstaterna skall uppmuntra aktiv medverkan från samtliga berörda parter i genomförandet av detta direktiv, särskilt när det gäller att utarbeta, se över och uppdatera förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten. Medlemsstaterna skall för varje avrinningsdistrikt offentliggöra följande, som skall göras tillgängligt för kommentarer från allmänheten, däribland användarna:

- a) En tidtabell och ett arbetsprogram för utarbetandet av planen samt en redogörelse för vilka samråd som skall genomföras, minst tre år före början av den period som planen avser.
- b) En interimsöversikt över väsentliga vattenförvaltningsfrågor i avrinningsområdet minst två år före början av den period som planen avser.
- c) Kopior av utkast till förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet minst ett år före början av den period som planen avser.

På begäran skall underlag och information som har använts vid utarbetande av utkastet till förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet göras tillgängliga.

2. För att möjliggöra ett aktivt deltagande och samråd skall medlemsstaterna anslå en tid av minst sex månader för skriftliga kommentarer till dessa handlingar.

8. Fristen för att införliva ramdirektivet för vatten löpte enligt artikel 24 ut den 22 december 2003.

2. Direktivet om miljöpåverkan

9. I artikel 2.1 anges att direktivet om miljöpåverkan har följande syfte:

”Medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges”. De projekt som skall omfattas av sådan bedömning anges i artikel 4.”

10. Artikel 1.5 i direktivet om miljöpåverkan innehåller emellertid ett undantag för lagstiftning. I denna artikel föreskrivs följande:

”Detta direktiv skall inte tillämpas på projekt som i detalj regleras genom särskild nationell lagstiftning, i de fall syftena med detta direktiv, däribland att tillhandahålla uppgifter, uppnås genom lagstiftningen.”

11. I artikel 5 direktivet om miljöpåverkan regleras de uppgifter som skall lämnas inom ramen för en bedömning av miljöpåverkan enligt följande:

”1. När det gäller projekt vars miljöpåverkan enligt artikel 4 skall bli föremål för en miljökonsekvensbedömning i enlighet med artiklarna 5–10, skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att exploatören på lämpligt sätt lämnar de uppgifter som anges i bilaga IV, om

- a) medlemsstaterna anser att uppgifterna är relevanta för ett visst stadium av tillståndsprocessen och med hänsyn till vad som utmärker ett särskilt projekt eller en särskild typ av projekt och de miljöförhållanden som kan komma att påverkas,
- b) medlemsstaterna anser att exploatören skäligen kan avkrävas dessa uppgifter med hänsyn till bland annat befintliga kunskaper och bedömningsmetoder.”

12. I bilaga 1 nr 12 och nr 15 i direktivet om miljöpåverkan anges verksamheter för avledning av vattenresurser och fördämningar.

3. Direktivet om strategisk miljöbedömning

13. Planer och program definieras i artikel 2 a i direktivet om strategisk miljöbedömning, som lyder som följer:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelse som här anges:

- a) planer och program: planer och program, inklusive dem som samfinansieras av Europeiska gemenskapen, samt ändringar av dem
 - som utarbetas och/eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå eller som utarbetas av en myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom ett lagstiftningsförfarande och
 - som krävs i lagar och andra författningar.”

14. I artikel 3 i direktivet om strategisk miljöbedömning föreskrivs för vilka planer och program en miljöbedömning ska utföras. Viktigast är punkterna 1–5, med följande lydelse:

”1. En miljöbedömning, i enlighet med artiklarna 4-9 i detta direktiv skall utföras för planer och program som avses i punkterna 2 till 4 och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

2. Om inte annat följer av punkt 3 skall en miljöbedömning utföras för alla planer och program,

- a) som utarbetas för jord- och skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism samt fysisk planering eller markanvändning och i vilka förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till direktiv 85/337/EEG eller
- b) som med tanke på att de kan antas påverka områden kräver en bedömning enligt artiklarna 6 eller 7 i direktiv 92/43/EEG.

3. Planer och program som avses i punkt 2 och i vilka användningen av små områden på lokal nivå fastställs och mindre ändringar i planer och program som avses i punkt 2 skall kräva en miljöbedömning endast om medlemsstaten finner att de kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

4. Medlemsstaterna skall avgöra om andra planer och program än de som avses i punkt 2 och i vilka ramen fastställs för kommande tillstånd för projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

5. Medlemsstaterna skall avgöra om planer eller program som avses i punkterna 3 och 4 ovan kan antas medföra betydande miljöpåverkan antingen genom att undersöka varje enskilt fall eller genom att specificera typer av olika slags planer och program eller genom att kombinera båda dessa tillvägagångssätt. I detta syfte skall medlemsstaterna i samtliga fall ta hänsyn till relevanta kriterier i bilaga II, för att säkerställa att planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan omfattas av detta direktiv.

6. ...”

15. I artikel 11 i direktivet om strategisk miljöbedömning regleras förhållandet till kraven i direktivet om miljöpåverkan och andra förfaranden för miljöbedömning enligt följande:

”1. Miljöbedömningar som utförs enligt detta direktiv påverkar inte tillämpningen av kraven i direktiv 85/337/EEG eller kraven i annan gemenskapslagstiftning.

2. För planer och program för vilka skyldigheten att utföra miljöbedömningar följer samtidigt både av detta direktiv och annan gemenskapslagstiftning kan medlemsstaterna föreskriva samordnade eller gemensamma förfaranden som uppfyller kraven i den relevanta gemenskapslagstiftningen, bland annat för att undvika att bedömningen görs två gånger.

3. ...”

16. Enligt artikel 13.1 skulle direktivet om strategisk miljöbedömning införlivas senast den 21 juli 2004.

17. I artikel 13.3 regleras tillämpningen i tiden av direktivet om strategisk miljöbedömning. Det ska i princip enbart gälla för förfaranden som inleddes efter utgången av införlivandefristen. För förfaranden som inletts tidigare gäller den enbart med följande begränsningar:

”Den skyldighet som avses i artikel 4.1 skall endast gälla de planer och program som formellt började förberedas först efter den dag som avses i punkt 1. Planer och program vilka formellt började förberedas före den dagen och som antagits eller överlämnas till lagstiftningsförfarande mer än 24 månader efter den dagen skall omfattas av den skyldighet som avses i artikel 4.1 om inte medlemsstaten i varje enskilt fall beslutar att detta inte är genomförbart och informerar allmänheten om detta.”

4. Fågelskyddsdirektivet

18. I artikel 4.1 och 4.2 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar⁶ (nedan kallat fågelskyddsdirektivet) föreskrivs att medlemsstaterna ska klassificera sådana områden för fåglar som enligt bilaga 1 till direktivet är mest lämpade som särskilda skyddsområden.

19. I artikel 4.4 första meningen i fågelskyddsdirektivet regleras skyddet för särskilt skyddsområde enligt följande:

”Med avseende på de skyddsområden som avses i punkterna 1 och 2 ovan skall medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att undvika förorening och försämring av livsmiljöer samt störningar som påverkar fåglarna, i den mån denna påverkan inte saknar betydelse för att uppnå syftet med denna artikel.”

5. Livsmiljödirektivet

20. Enligt artikel 4.1 och bilaga 3 (etapp 1) i livsmiljödirektivet ska varje medlemsstat föreslå en lista för kommissionen över områden inom vilka inhemska arter i bilaga 2 finns. Enligt artikel 4.2 och bilaga 3 (etapp 2) väljer kommissionen bland dessa förslag ut de områden som den tar upp på en lista på områden av gemenskapsintresse.

⁶ — EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161, i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 807/2003 av den 14 april 2003 om anpassning till beslut 1999/468/EG av de bestämmelser i rättsakter som rådet antagit enligt samrådsförfarandet (enhällighet) som avser de kommittéer som biträder kommissionen när den utövar sina genomförandebefogenheter (EUT L 122, s. 36), som senare konsoliderades genom direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 (EUT2010, L 20, s. 7).

21. I artikel 4.5 i livsmiljödirektivet regleras tillämpningen i tiden av bestämmelserna om områdesskydd enligt följande:

”Så snart ett område har förts upp på den lista som avses i punkt 2 tredje stycket skall det omfattas av bestämmelserna i artikel 6.2-4.”

22. Genom kommissionens beslut 2006/613/EG av den 19 juli 2006 om antagande, enligt rådets direktiv 92/43/EEG, av en förteckning över områden av gemenskapsintresse i den mediterrana biogeografiska regionen,⁷ upptogs bland annat följande områden på listan:

- ”Delta Achelouou, Limnothalassa, Mesologgiou-Aitolikou, Ekvoles Evinou, Nisoi Echinades, Nisos Petalas” (GR2310001),
- ”Limni Amvrakia” (GR2310007),
- ”Limni Ozeros” (GR2310008),
- ”Limnes Trichonida kai Lysimachia” (GR2310009) och
- ”Aspropotamos” (GR1440001⁸).

23. Detta beslut delgavs medlemsstaterna enligt databasen EUR-Lex den 19 juli 2006⁹ och offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 21 september 2006.

24. Bestämmelserna om områdesskydd fastställs i artikel 6.2-6.4 i livsmiljödirektivet enligt följande:

”2. Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitatet för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

3. Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

4. Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits. Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse.”

7 — EUT L 259, s. 1.

8 — I begäran om förhandsavgörande anges här – förmodligen felaktigt – koden GR2310001.

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

25. Enligt artikel 7 i livsmiljödirektivet ska dessa bestämmelser även tillämpas på särskilda skyddsområden enligt fågelskyddsdirektivet.

B – *Grekisk lagstiftning*

26. Ramdirektivet för vatten har införlivats genom lag 3199/2003¹⁰ och presidentdekret nr 51/2007.¹¹ I förevarande fall rör det sig om ändringar av 3199/2003 genom lag 3481/2006.¹²

27. Genom artikel 9 i lag 3881/2006 läggs ett femte stycke med följande lydelse till i artikel 7 i lag nr 3199/2003:

5. Fram till dess att Nationella programmet för förvaltning och skydd av statens vattenresurser godkänns och till dess att självständiga förvaltningsplaner för regionerna antas tillåts utvinning av vatten från ett bestämt avrinningsområde samt dess överföring till ett annat avrinningsområde, på grundval av en förvaltningsplan för detta/dessa avrinningsområde/n som godkänts för

- a) att tillgodose ett brådskande behov avseende vattentillförseln för civilt bruk i städer och tätorter, eller
- b) ...,
- c) ... eller
- d) produktionen av energi för stora vattenkraftverk med en högre effekt än 50 MW ...”

28. Artikel 13 i lag 3481/2006 avser den omtvistade verksamheten:

1. Arbetena för delvis avledning av den övre delen av floden Acheloos till Thessalia utgör storskaliga ingrepp av nationell betydelse.

2. Förvaltningsplanen för avrinningsdistrikten vid floderna Acheloos och Pineios i Thessalia har godkänts ...

3. Gränserna och miljökraven har godkänts avseende genomförandet och arbetet med den delvisa avledningen av den övre delen av floden Acheloos till Thessalia, för vilka alla de förfaranden, även inbegripet förfaranden för information till och samråd med den berörda allmänheten och de berörda tjänsterna, som föreskrivs i de gällande bestämmelserna i den nationella lagstiftningen och i gemenskapslagstiftningen om miljö och om bevarande av antika minnesmärken och kulturarvet har tillämpats fullt ut ...

4. De offentliga arbetena, samt de arbeten som utförs av Dimosia Epicheirisi Ilektrismou (offentligt företag för elenergi) för vilka det inletts ett anbuds förfarande och som har avslutats eller som håller på att genomföras och som avser verksamhet för avledning av den övre delen av floden Acheloos till Thessalia, och verksamheten för produktion av elenergi, kan vara i en operativ fas eller vara avslutade i enlighet med den godkända förvaltningsplanen och de miljökrav som fastställts på de i föregående punkt beskrivna sätten”.

10 — FEK A' 280 av den 9 december 2003.

11 — FEK A' 54 av den 8 mars 2007.

12 — FEK A' 162 av den 2 augusti 2006.

III – Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

29. Den verksamhet som är föremål för tvisten vid den hänskjutande domstolen avser delvis avledningen av den övre delen av floden Acheloos (västra Grekland) till floden Pineios (östra Grekland, närmare bestämt Thessalia). Utöver avledningen omfattar verksamheten även olika fördämningar som ska användas för produktion av energi.

30. Floden Acheloos som är omkring 220 km lång och upp till 90 meter bred har sin upprinnelse i bergskedjan Pindos i Metsovoområdet. Den har tillförts vatten från flera bifloder och rinner ut väster om Messolongi, genom ett av landets mest betydande avrinningsområden och utgör ett särskilt betydande flodekosystem.

31. Pineios har också sin upprinnelse i Pindosbergen men går österut genom Thessaliaslätten och mynnar ut i Salonikibukten.

32. Flera ministerdekret och, senast, lag nr 3481/2006 har antagits för att genomföra projektet.

33. Ursprungligen godkändes genom interministeriella dekret av år 1991 och år 1992 olika miljökrav för enskilda tekniska verksamheter som ingick i den totala planen för avledning av vatten från floden Acheloos till Thessalia. De ifrågavarande interministeriella dekreten upphävdes år 1994 genom beslut av den grekiska högsta förvaltningsrättsliga domstolen.

34. Efter dessa beslut om upphävande lät ministern för miljöfrågor, markanvändning och offentliga arbeten göra en samlad miljökonsekvensutredning för hela avledningsverksamheten. År 1995 antogs därefter två ministerdekret avseende verksamhetens lokalisering och godkännande av miljökraven. De ifrågavarande dekreten har också upphävts genom Symvoulio Epikrateias olika beslut av år 2000.

35. Efter Högsta förvaltningsdomstolens ovannämnda beslut om upphävande lät ministern för miljöfrågor, markanvändning och offentliga arbeten göra en kompletterande miljökonsekvensutredning avseende avledningen av floden Acheloos till Thessalia. År 2003 antogs således ett interministeriellt dekret om godkännande av miljökrav för verksamhetens genomförande och funktion. Det ifrågavarande interministeriella dekretet upphävdes genom Högsta förvaltningsdomstolens beslut av år 2005.

36. Den 6 juli 2006 infördes därför förslag på bestämmelser i förfarandet för antagande av lag 3481/2006 som föreskrev förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten Acheloos och Pineios och godkände nämnda verksamhet. Lagen antogs med dessa bestämmelser och trädde i kraft i samband med offentliggörandet den 2 augusti 2006.

37. I tvisten i målet vid den nationella domstolen har Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias (autonoma regionalförvaltningen i Etoloakarnania) m.fl. yrkat att planen ska ogiltigförklaras i dess helhet. För att uttala sig om denna begäran har Högsta förvaltningsdomstolen ställt följande 14 frågor till domstolen:

1. Införs det genom bestämmelsen i artikel 13.6 i ramdirektivet för vatten endast en maximal tidsgräns (den 22 december 2009) för att upprätta förvaltningsplaner för vattenresurser eller utgör denna tidpunkt en särskild gräns för att införliva de relevanta bestämmelserna i artiklarna 3, 4, 5, 6, 9, 13 och 15 i detta direktiv?

2. För det fall att domstolen anser att det genom den aktuella bestämmelsen i direktivet endast införs en maximal tidsgräns för att upprätta förvaltningsplaner för vattenresurserna önskas dessutom svar på följande fråga:

Är en nationell lagstiftning som medger att vatten överförs från ett visst avrinningsområde till ett annat avrinningsområde utan att det ännu utarbetats några planer för de avrinningsdistrikt inom vilka de avrinningsområden befinner sig från vilka och till vilka överföringen av vatten ska ske, förenlig med bestämmelserna i artiklarna 2, 3, 4, 5, 6, 9, 13 och 15 i ramdirektivet för vatten, särskilt mot bakgrund av att huvudenheten för förvaltningen av avrinningsområdet enligt artikel 2.15 i detta direktiv utgörs av det avrinningsdistrikt som den tillhör?

3. Om föregående fråga besvaras jakande önskas dessutom svar på följande fråga:

Är överföring av vatten från ett avrinningsdistrikt till ett närbeläget avrinningsdistrikt tillåtet enligt artiklarna 2, 3, 5, 6, 9, 13 och 15 i ramdirektivet för vatten? För det fall denna fråga besvaras jakande, kan syftet med denna överföring endast vara att tillgodose behovet av vatten för civilt bruk eller kan den även vara avsedd för bevattning och för produktion av energi? Krävs det enligt de ovannämnda bestämmelserna i direktivet under alla förhållanden ett förvaltningsbeslut som motiveras av och antagits på grundval av den nödvändiga vetenskapliga undersökningen, och vari det fastställs att destinationsavrinningsdistriktet inte med sina egna vattenresurser kan tillgodose sitt vattenbehov för civilt bruk, bevattning, m.m.?

4. För det fall domstolen besvarar fråga 1 med att slå fast att det i bestämmelsen i artikel 13.6 i ramdirektivet för vatten inte endast införs en maximal tidsgräns (den 22 december 2009) för att upprätta förvaltningsplaner för vattenresurser, utan att det införs en särskild tidsfrist för att införliva de relevanta bestämmelserna i artiklarna 3, 4, 5, 6, 9, 13 och 15 i detta direktiv önskas dessutom svar på följande fråga:

Innebär en nationell lagstiftning som antagits inom den ovannämnda särskilda tidsfristen för införlivande och som medger att vatten överförs från ett visst avrinningsområde till ett annat avrinningsområde utan att det ännu utarbetats några planer för de avrinningsdistrikt inom vilka de avrinningsområden befinner sig från och till vilka överföringen av vatten ska ske, att det ifrågavarande direktivets ändamålsenliga verkan obestridligen äventyras, eller ska det vid prövningen av huruvida direktivets ändamålsenliga verkan äventyras tas hänsyn till kriterier som de gradvisa planerade ingreppen och målen för vattenöverföringen?

5. Är en nationell lagstiftning som antagits av ett nationellt parlament, och genom vilken förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt godkännts, förenlig med artiklarna 13, 14 och 15 i ramdirektivet för vatten, som avser förfarandena för information till, samråd med och deltagande av allmänheten, om de relevanta nationella bestämmelserna inte föreskriver något samråd med allmänheten under förfarandet vid det nationella parlamentet och om det av uppgifterna i handlingarna inte framgår att det i direktivet föreskrivna samrådsförfarandet följts vid myndigheten?
6. Uppfyller en undersökning av den miljöpåverkan som följer av byggande av dammar och vattenöverföring och som har lagts fram för godkännande av det nationella parlamentet efter det att en domstol har ogiltigförklarat den rättsakt genom vilken den redan godkännts och för vilken förfarandet för offentlighet redan följts, utan att detta förfarande på nytt följts, i den mening som avses i direktivet om miljöpåverkan, kraven på information till och samverkan med allmänheten enligt artiklarna 1, 2, 5, 6, 8 och 9 i det ovannämnda direktivet?
7. Omfattas en plan för avledning av en flod som

- a) innefattar byggande av fördämningar och överföring av vatten från ett avrinningsdistrikt till ett annat avrinningsdistrikt,
- b) omfattas av tillämpningsområdet för ramdirektivet för vatten
- c) avser verksamhet som föreskrivs i direktivet om miljöpåverkan
- d) kan ha en miljöpåverkan på områden som omfattas av livsmiljödirektivet, av tillämpningsområdet för direktivet om strategisk miljöbedömning?

8. För det fall föregående fråga besvaras jakande önskas dessutom svar på följande fråga:

Kan rättsakter som avsåg den omtvistade verksamheten och som genom domstolsbeslut upphävts retroaktivt betraktas som förberedande formella rättsakter som antagits före den 21 juli 2004 enligt artikel 13.1 i direktivet om strategisk miljöbedömning, med följd att det inte föreligger någon skyldighet att göra en strategisk miljökonsekvensutredning?

9. Om föregående fråga besvaras nekande önskas dessutom svar på följande fråga:

När en plan samtidigt omfattas av tillämpningsområdet för det ovannämnda direktivet och av tillämpningsområdet för ramdirektivet för vatten och direktivet om miljöpåverkan, i vilka det även föreskrivs en miljökonsekvensutredning av verksamheten, är då enligt artikel 11.2 i direktivet om strategisk miljöbedömning de undersökningar som utförts på grundval av bestämmelserna i ramdirektivet för vatten och direktivet om miljöpåverkan tillräckliga för att bestämmelserna i direktivet om strategisk miljöbedömning ska anses iakttagna, eller är det nödvändigt att genomföra en självständig strategisk miljökonsekvensutredning?

10. Ska de områden som finns upptagna på de nationella listorna över områden av gemenskapsintresse och som slutligen har införts i gemenskapsförteckningen över områden av gemenskapsintresse, enligt artiklarna 3, 4 och 6 i livsmiljödirektivet, anses omfattas av det skydd som gavs enligt livsmiljödirektivet innan kommissionens beslut 2006/613/EG av den 19 juli 2006 om antagande av en förteckning över områden av gemenskapsintresse i den mediterrana geografiska regionen publicerades?

11. Kan de behöriga nationella myndigheterna, i den mening som avses i artiklarna 3, 4 och 6 i livsmiljödirektivet, utfärda ett tillstånd för att genomföra en plan för avledning av vatten, som inte direkt har samband med eller är nödvändig för att bevara ett område som ingår i ett särskilt skyddsområde, när det i alla de undersökningar som bifogats handlingarna avseende denna verksamhet har konstaterats att det helt saknas uppgifter eller att det saknas tillförlitliga och aktuella uppgifter om fågelfaunan i det området?

12. Kan skälen till att det upprättats en plan för avledning av vatten som i huvudsak avser bevattning och i andra hand hushållens vattenbehov, enligt artiklarna 3, 4 och 6 i livsmiljödirektivet, anses utgöra det väsentliga allmänintresse som krävs enligt direktivet med följd att verksamheten godkänns trots dess negativa inverkan på de av det ovannämnda direktivet skyddade områdena?

13. För det fall att föregående fråga besvaras jakande önskas dessutom svar på följande fråga:

Ska, för att avgöra lämpligheten av de kompensationsåtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att ett Natura 2000-område totalt sett förblir sammanhängande, kriterier såsom utvidgningen av denna avledning och alla de arbeten som denna kräver tas i beaktande enligt artiklarna 3, 4 och 6 i livsmiljödirektivet?

14. Kan de behöriga nationella myndigheterna, enligt artiklarna 3, 4 och 6 i livsmiljödirektivet tolkade mot bakgrund av den princip om hållbar utveckling som föreskrivs i artikel 6 i EG-fördraget (nu artikel 11 FEUF), utfärda ett tillstånd för att upprätta en plan för vattenavledning inom ett Natura 2000-område, som inte direkt har samband med eller är nödvändig för att säkerställa att detta område förblir sammanhängande, om det av undersökningen av den aktuella planens miljöpåverkan framgår att den får till följd att ett naturligt flodekosystem omvandlas till ett av människan skapat flod- och sjöekosystem?

38. Autonoma regionalförvaltningen i Etoloakarnania m.fl. (västra Grekland), Autonoma regionalförvaltningen i Larisa, Magnisia,¹³ Karditsa samt Trikala m.fl.¹⁴ (Thessalia), elföretaget Dimosia Epicheirisi Ilektrismou (DEI), Republiken Grekland, Konungariket Norge och Europeiska kommissionen har yttrat sig skriftligen. Förutom Norge var samtliga parter även företrädare vid förhandlingen, som hölls den 24 maj 2011.

IV – Rättslig bedömning

39. Högsta Förvaltningsdomstolen har ställt 14 komplexa frågor avseende tolkningen av fyra olika direktiv som jag kommer att granska i tur och ordning. Tyngdpunkten i förevarande mål ligger på ramdirektivet för vatten (se rubrik A) som emellertid av tidsmässiga skäl huvudsakligen är tillämplig på grund av dess förtida verkningar.¹⁵ Därefter ska en fråga avseende direktivet om miljöpåverkan, närmare bestämt avseende de krav som ställs i detta direktiv på att en verksamhet ska beviljas tillstånd enligt en lag (se nedan punkt B). Dessutom ska den materiella och tidsmässiga tillämpligheten av direktivet om strategisk miljöbedömning samt möjligheten att göra en kombinerad miljöbedömning enligt detta direktiv, ramdirektivet för vatten och direktivet om miljöpåverkan prövas (nedan punkt C). Jag kommer därefter att pröva flera frågor avseende tillämpligheten av livsmiljödirektivet och de krav som uppställs i detta direktiv på den omtvistade verksamheten (se nedan punkt D).

40. Det ska inledningsvis emellertid anföras att den argumentation som Dei framfört att Mesohoras projekt vad gäller byggande av fördämningar ska skiljas från hela projektet saknar betydelse för förevarande begäran om förhandsavgörande. Eftersom Högsta förvaltningsdomstolen inte har ställt några frågor i detta avseende kan domstolen inte heller yttra sig i denna fråga.

A – Ramdirektivet för vatten

41. Genom den första frågan vill Högsta Förvaltningsdomstolen få klarhet i huruvida de tillämpliga bestämmelserna i ramdirektivet för vatten redan var tillämpliga på lag 3481/2006 (se rubrik 1 nedan). Det ska därefter fastställas huruvida det överhuvudtaget är tillåtet att vatten överförs mellan avrinningsområden (se rubrik 2 nedan), huruvida det måste finnas förvaltningsplaner i den mening som avses i ramdirektivet för vatten för att en sådan överföring ska kunna ske (se rubrik 3 nedan), de mål som kan rättfärdiga en överföring (se rubrik 4 nedan), och i vilken omfattning det är nödvändigt att undersöka alternativ (se rubrik 5 nedan). Då dessa bestämmelser ännu inte är tillämpliga av tidsmässiga skäl är deras förtida verkningar av avgörande betydelse (se rubrik 6 nedan). Högsta Förvaltningsdomstolen har slutligen ställt en fråga avseende kravet på att allmänheten ska delta vid antagandet av förvaltningsplaner enligt ramdirektivet för vatten (se rubrik 7 nedan).

13 — Yttrandet från Autonoma regionalförvaltningen i Magnisia är huvudsakligen identisk med yttrandet från DEI.

14 — Yttrandet från Autonoma regionalförvaltningen i Karditsas är huvudsakligen identisk med yttrandet från Autonoma regionalförvaltningen i Trikala m.fl.

15 — Se nedan A.6, punkt 97 och följande punkter.

1. Den första frågan – Tidpunkten för tillämpningen av artikel 4 i ramdirektivet för vatten

42. Högsta Förvaltningsdomstolen har ställt sin första fråga för att få klarhet i huruvida bestämmelsen i artikel 13.6 i ramdirektivet för vatten endast innebär att det införs en maximal tidsgräns för att upprätta förvaltningsplaner eller huruvida denna tidpunkt utgör en särskild gräns för att införliva de bestämmelser som avser dessa planer.

43. I artikel 13.6 i ramdirektivet för vatten föreskrivs att förvaltningsplaner ska offentliggöras senast nio år efter tidpunkten för direktivets ikraftträdande, det vill säga den 22 december 2009. Enligt artikel 24 skulle direktivet däremot införlivas senast den 22 december 2003.

44. För tvisten i målet vid den nationella domstolen och begäran om förhandsavgörande är framför allt samspelet mellan förvaltningsplanerna och artikel 4 i ramdirektivet för vatten av intresse. Denna bestämmelse innehåller de viktiga miljömål som eftersträvas med direktivet. Enligt artikel 4.1 a punkt i ska medlemsstaterna genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster, det vill säga till exempel i floden Acheloos. I artikel 4.1 a punkterna ii och iii föreskrivs en skyldighet att skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster i syfte att uppnå en god ytvattenstatus senast 15 år efter direktivets ikraftträdande, det vill säga den 22 december 2015.

45. Grekland måste i princip även införliva artikel 4 i ramdirektivet för vatten före utgången av den treårsperiod som föreskrivs i artikel 24.¹⁶ De miljömål som föreskrivs i artikel 4.1 gäller emellertid inte för varje godtycklig åtgärd utan enbart *vid* genomförande av de *åtgärdsprogram* som anges i *förvaltningsplanerna*. För förvaltningsplaner fastställs emellertid en övergångsperiod på nio år i artikel 13.6. Samma frist gäller enligt artikel 11.7 för inrättande av åtgärdsprogram. För införlivandet av dessa åtgärdsprogram föreskrivs ytterligare en frist på tre år, det vill säga till den 22 december 2012.

46. Dessa planer och program måste således först föreligga och införlivas den 22 december 2009. Åtgärdsprogrammen måste ha införlivats till och med slutet av nästa år. De grekiska myndigheterna är således sedan slutet av år 2009 skyldiga att tillämpa artikel 4 i ramdirektivet för vatten, det vill säga de måste pröva om de åtgärder för vilka tillstånd beviljats, till exempel överföringsverksamheten, mot bakgrund av miljömålen fortfarande får genomföras eller måste ändras eller eventuellt till och med överges.

47. De skyldigheter som föreligger sedan slutet av år 2009 har emellertid möjligen ingen direkt betydelse för tvisten i målet vid den nationella domstolen i vilken det rör sig om giltigheten av bestämmelserna i lag 3481/2006. Det kan nämligen utgå från att den rättsliga situationen vid antagandet av lagen är avgörande enligt tillämpliga nationella processrättsliga bestämmelserna. År 2006 behövde enligt artikel 13.6 och artikel 11.7 i ramdirektivet för vatten emellertid inte några förvaltningsplaner eller åtgärdsprogram föreligga. Utan sådana planer och program kunde de skyldigheter som följer av artikel 4, trots att fristen för införlivande löpt ut, ännu inte tillämpas.

48. Genom artikel 13.2 i lag 3481/2006 godkändes emellertid förvaltningsplaner för floderna Acheloos och Pineios. För det fall att Högsta Förvaltningsdomstolen fastställer att det härvid rör sig om planer, i den mening som avses i artikel 13 i ramdirektivet, för vatten, så kan den även dra slutsatsen att den omtvistade verksamheten är en del av ett åtgärdsprogram, i den mening som avses i artikel 11 i direktivet.

16 — Se dom av den 30 november 2006 i mål C-32/05, kommissionen mot Luxemburg (REG 2006, s. I-11323), framför allt punkt 63, i vilken giltigheten av denna frist för införlivande av bestämmelserna i ramdirektivet för vatten inte ifrågasattes.

49. Den första frågan kan därför även tolkas så, att den hänskjutande domstolen vill ha klarhet i huruvida artikel 4 i ramdirektivet för vatten redan var tillämplig när fristerna för att skapa förutsättningar för tillämpningen av direktivet ännu inte hade löpt ut, men dessa förutsättningar redan förelåg.

50. Det ska i detta avseende inledningsvis fastställas att en motsvarande skyldighet inte förelåg enligt direktivets system vid den aktuella tidpunkten. Skyldigheten att tillämpa artikel 4 uppkom först efter det att fristen för utarbetande av förvaltningsplanerna och åtgärdsprogrammen löpt ut. Före denna tidpunkt var det enligt unionsrätten möjligt att inte tillämpa artikel 4.

51. Detta innebär emellertid inte att de *nationella* bestämmelserna för införlivande av ramdirektivet för vatten, framför allt för artikel 4, oberoende av unionsrätten skulle tillämpas på förvaltningsplaner och åtgärdsprogram som utarbetats i förtid.¹⁷ Normalt sett ska sådana planer och program enligt den nationella lagstiftarens önskemål tillämpas på samma sätt före och efter utgången av fristen för deras utarbetande.

52. I förevarande fall föreligger emellertid särdraget att den ifrågasatta förvaltningsplanen och eventuella åtgärder, framför allt beviljande av tillstånd för den ifrågasatta verksamheten, antogs i form av en lag som ändrades genom de grekiska bestämmelserna för införlivande av ramdirektivet för vatten.¹⁸ Det är därför inte troligt att den nationella lagstiftningen för införlivande av ramdirektivet för vatten kan utgöra hinder mot den omtvistade verksamheten.

53. Den första frågan ska således besvaras så, att det i artikel 13.6 och artikel 11.7 i ramdirektivet för vatten visserligen inte fastställs någon frist för införlivande för artikel 4 i direktivet utan enbart en maximal tidsgräns för att upprätta förvaltningsplaner eller åtgärdsprogram. Före utgången av denna frist föreligger enligt direktivet emellertid ingen skyldighet att tillämpa artikel 4.

54. På grund av detta svar talar mycket för att de villkorade frågorna 2 och 3 avseende de krav som ställs i ramdirektivet för vatten vad gäller överföring av vatten till andra avrinningsdistrikt inte är av direkt intresse för Högsta Förvaltningsdomstolen. De kan emellertid ge vägledning vid fastställandet av direktivets förtida verkningar. De ska därför granskas i punkterna 2, 3, 4 och 5.

2. Den tredje frågans första del – Är det tillåtet att överföra vatten till andra avrinningsdistrikt?

55. Inledningsvis ska den tredje frågans första del undersökas, nämligen om en överföring av vatten från ett avrinningsdistrikt till ett närbeläget avrinningsdistrikt överhuvudtaget är förenlig med ramdirektivet.

56. Högsta Förvaltningsdomstolen har redan slagit fast att ramdirektivet för vatten inte innehåller någon bestämmelse om överföring av vatten mellan avrinningsdistrikt. Den har därför med rätta ansett att det inte föreligger ett absolut förbud för överföring av vatten.

57. Den omständigheten att det, såsom Högsta Förvaltningsdomstolen påpekat, i bilaga 1 nr 12 till direktivet om miljöpåverkan talas om anläggningar för överledning av vatten mellan olika avrinningsområden medför inte en annan bedömning. DEI har med rätta anfört att den verksamhet som anges i bilagorna till direktivet om miljöpåverkan varken är tillåten eller förbjuden. En överföring av vatten mellan två avrinningsdistrikt kan allvarligt påverka miljön. Man kan i det fallet förvänta sig att den inte är förenlig med de miljömål som föreskrivs i artikel 4.1 i ramdirektivet för vatten. I artikel 4 medges emellertid under vissa villkor undantag från dessa mål.

17 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 september 2006 i mål C-81/05, Cordero Alonso (REG 2006, s. I-7569, punkt 29), och av den 21 juli 2011 i mål C-2/10, Azienda Agro-Zootecnica Franchini och Eolica di Altamura (REU 2011, s. I-6561, punkt 70)

18 — Se punkt 27 i de tillämpliga bestämmelserna.

58. Avgörande är därför framför allt artikel 4 i ramdirektivet för vatten.

a) Skyldigheten att bevara och återställa ytvattenförekomster enligt artikel 4 i ramdirektivet för vatten

59. Av artikel 4.1 a i ramdirektivet för vatten följer en skyldighet att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster och uppnå en god ytvattenstatus till och med slutet av år 2015. När det gäller konstgjorda och kraftigt modifierade ytvattenförekomster ska i vart fall en god ekologisk potential och en god kemisk ytvattenstatus uppnås.

60. Frågan huruvida Acheloos ska ses som en konstgjord och kraftigt modifierad ytvattenförekomst ska avgöras enligt artikel 4.3 i ramdirektivet för vatten. Innan projektet för överföring genomförs är en sådan klassificering emellertid osannolik. Jag kommer därför i det följande att utgå från att denna flod inte utgör en konstgjord och kraftigt modifierad ytvattenförekomst.

61. Grekland måste följaktligen i princip enligt artikel 4.1 a i ramdirektivet för vatten förebygga varje försämring av Acheloos och till och med vidta åtgärder för att uppnå en god status i denna flod om dess status inte skulle vara god. Grekland måste således eliminera negativa inverknings av befintliga projekt och tidigare försämringar av vatten.

b) Tillämpningen av artikel 4 i ramdirektivet för vatten på projekt

62. Artikel 4 i ramdirektivet för vatten innehåller inte enbart en programförklaring för skyldigheter, utan avser även enskilda projekt, i vart fall när dessa märkbart påverkar vattnets status. Enligt artikel 4.7 är det nämligen under vissa villkor möjligt att påverka vattnets status genom nya modifieringar. Dessa förändringar kan framför allt vara projekt.

63. Projektet för överföring ska följaktligen i princip även upptas i åtgärdsprogrammet för avrinningsdistriktet Acheloos. Sådana program kan nämligen enligt bilaga 4 del B till ramdirektivet för vatten innehålla uttagsregleringar (punkt viii) och byggnadsprojekt (punkt xi).

c) God vattenstatus

64. Artikel 4 i ramdirektivet för vatten kan därför utgöra hinder för överföring av vatten till ett annat avrinningsdistrikt om detta utgör hinder för att bevara och skapa en god vattenstatus.

65. Den vattenstatus som eftersträvas definieras i ramdirektivet för vatten. Enligt artikel 2.18 i ramdirektivet för vatten är ytvattenstatusen god när både dess ekologiska status och dess kemiska status åtminstone är "god". Kemisk status avser enligt artikel 2.24 koncentrationen av förorenande ämnen. De krav som ställs på en god kemisk status återfinns av artikel 2.22 och bilaga 5.

66. Delvis överföring av en flod, det vill säga uttag av betydande mängder vatten från ett avrinningsdistrikt omfattas visserligen inte uttryckligen av kriterierna för god ytvattenstatus. Kommissionen har emellertid med rätta anfört att uppdämning av ytvatten, för att delvis avleda det, påverkar dess status. En minskning av vattenmängden kan också inverka menligt på vattnets ekologiska status och dess kemiska status. Enligt bilaga 5 nr 1.1.1 i ramdirektivet för vatten ska i fråga om floder även den hydrologiska regimen, det vill säga framför allt vattenflödet, morfologiska förhållanden, det vill säga variationen i floddjup och flodbredd, flodbäddens struktur och substrat samt strandzonens struktur inbegripas vid bedömningen av statusen. I bilaga 6 del B punkt viii föreskrivs att åtgärdsprogram kan innehålla uttagsregleringar. Enligt artikel 8.1 första strecksatsen

punkt i krävs en övervakning av volym och nivå eller flödes hastighet i den mån det är relevant för den ekologiska och kemiska statusen och den ekologiska potentialen och enligt skäl 41 när det gäller vattenkvantitet bör övergripande principer fastställas för reglering av uttag och uppdämning för att säkerställa en hållbar miljö i de påverkade vattensystemen.

67. Om Högsta Förvaltningsdomstolen fastställer att projektet för överföring förhindrar bevarande eller upprättande av en god vattenstatus, så är projektet inte förenligt med de miljömål som fastställs i artikel 4.1 ramdirektivet för vatten.

d) Undantag från miljömålen

68. Ett åsidosättande av miljömålen utgör emellertid inte något oöverstigligt hinder för ett projekt. Artikel 4 i ramdirektivet för vatten innehåller nämligen även bestämmelser om undantag från miljömålen.

69. Enligt artikel 4.4 i ramdirektivet för vatten kan tidsfristerna för ett upprätta en god status förlängas. Detta avser först och främst skyldigheten att återställa vattenförekomster. Förbudet mot försämring av vatten relativiseras däremot inte. Denna bestämmelse är därför inte tillämplig på ett tillstånd som beviljats för en åtgärd som påverkar vattenstatusen.

70. Enligt artikel 4.5 i ramdirektivet för vatten är det tillåtet att uppnå mindre stränga miljömål för särskilda vattenförekomster när dessa är så påverkade av mänsklig verksamhet att uppnåendet av dessa mål skulle vara omöjligt eller oproportionerligt dyrt och om samtliga följande villkor är uppfyllda. Denna bestämmelse kan bli relevant efter det att projektet att överföra vatten förverkligats men den kan inte tillämpas på beviljande av tillstånd för detta projekt.

71. Artikel 4.6 i ramdirektivet för vatten är inte heller tillämplig, eftersom denna bestämmelse enbart avser en tillfällig försämring av vattnets status.

72. När det gäller förevarande fall, i vilket det rör sig om ett nytt projekt, ska frågan huruvida det är möjligt att avvika från miljömålen däremot bedömas enligt artikel 4.7 i ramdirektivet för vatten. Denna bestämmelse innehåller en detaljerad redogörelse för hur ett undantag från de miljömål som föreskrivs i artikel 4.1 kan motiveras genom nya projekt på grund av tyngre vägande intressen. Ytterligare krav vad gäller undantag från första stycket uppställs i artikel 4.8 och 4.9. Övriga krav som uppställs i artikel 4.7-4.9 kommer delvis att behandlas i frågorna 2-3.

73. För det fall att domstolen besvarar den tredje frågans första del ska således sammanfattningsvis följande svar ges: Beviljande av tillstånd för överföring av vatten från ett avrinningsdistrikt till ett närbeläget avrinningsdistrikt är förenligt med ramdirektivet för vatten om det uppfyller kraven i artikel 4.1 och 4.7-4.9 i i samma direktiv.

3. Den andra frågan – Kravet på förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt

74. Med den andra frågan önskar Högsta Förvaltningsdomstolen få klarhet i huruvida en nationell lagstiftning som medger att vatten överförs från ett visst avrinningsområde till ett annat avrinningsområde utan att det ännu har utarbetats några planer för de avrinningsdistrikt inom vilka avrinningsområdena befinner sig är förenligt med ramdirektivet för vatten.

75. Vid en första anblick förefaller denna fråga vara hypotetisk, eftersom lag 3481/2006 innehåller förvaltningsplaner för de båda avrinningsområden som berörs. Det framgår inte att berörda avrinningsdistrikt innehåller ytterligare avrinningsområden för vilka förvaltningsplaner saknas. Giltigheten av de förvaltningsplaner som har upprättats har emellertid ifrågasatts. Högsta Förvaltningsdomstolen har dessutom anfört att förvaltningsplaner och åtgärdsprogram enligt

artikel 3.1 och 3.5 första stycket, artikel 11.1 och artikel 13.1 i ramdirektivet för vatten inte, såsom i förevarande fall, får fastställas separat för vissa avrinningsområden utan det krävs en omfattande nationell och regional planering. I annat fall är det i vart fall inte tillåtet att överföra vatten till ett annat avrinningsdistrikt. Det är således inte enbart fråga om det föreligger förvaltningsplaner för konkret berörda avrinningsdistrikt utan även om planer måste föreligga för övriga områden i Grekland.

76. Enligt artikel 3.1 i ramdirektivet för vatten ska alla avrinningsområden hänföras till avrinningsdistrikt. Enligt artikel 13.1 ska medlemsstaterna se till att det för *alla* avrinningsdistrikt som i sin helhet finns på dess territorium utarbetas förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten. Enligt artikel 11.1 ska de även för varje avrinningsdistrikt eller för den del av ett internationellt avrinningsdistrikt som ligger på dess territorium se till att ett åtgärdsprogram upprättas och därvid beakta resultaten av de analyser – som ska göras på förhand – som krävs enligt artikel 5 för att uppnå de mål som fastställs enligt artikel 4.

77. Medlemsstaterna är således visserligen skyldiga att inom angiven tid upprätta en förvaltningsplan för varje avrinningsdistrikt. Av denna bestämmelse framgår emellertid inte direkt att en överföring av vatten mellan avrinningsdistrikt är otillåten så länge som det inte finns förvaltningsplaner för alla avrinningsdistrikt.

78. Såsom redan anförts ovan kan artikel 4 i ramdirektivet för vatten emellertid utgöra hinder för en sådan överföring om denna hindrar bibehållande och upprättande av en god ytvattenstatus. I förevarande fall skulle en överföring enbart vara tillåten och villkoren i artikel 4.7 är uppfyllda.

79. Enligt artikel 4.7 b i ramdirektivet för vatten ska skälen för den verksamhet som strider mot de miljömål som fastställs i artikel 4.1 anges i den förvaltningsplan för avrinningsdistriktet som krävs enligt artikel 13, och målen ska ses över vart sjätte år. Enligt artikel 4.8 ska medlemsstaterna dessutom vid varje avvikelse se till att denna inte permanent hindrar eller äventyrar uppnåendet av detta direktivs mål i andra vattenförekomster inom *samma* avrinningsdistrikt.

80. Härav kan slutsatsen dras att berörda avrinningsdistrikt måste vara föremål för en grundlig analys och förvaltningen av dessa planeras innan åtgärder som inte är förenliga med miljömålen i artikel 4.1 i ramdirektivet för vatten får vidtas.

81. Ramdirektivet för vatten innehåller däremot inte någon bestämmelse på grundval av vilken antagandet av sådana åtgärder uttryckligen förutsätter en analys av *andra* avrinningsdistrikt eller utarbetandet av förvaltningsplaner för avrinningsområden i dessa distrikt. Sådana analyser och planer kan enbart krävas i det enskilda fallet i den mån som användningen av andra avrinningsdistrikt är ett möjligt alternativ till den överföring som krävs.

82. För det fall att domstolen besvarar denna fråga ska det således fastställas att de berörda avrinningsdistrikten måste vara föremål för en grundlig analys och förvaltningen av dem planeras innan åtgärder som inte är förenliga med miljömålen i artikel 4.1 i ramdirektivet för vatten får vidtas. Analyser av andra avrinningsdistrikt och motsvarande förvaltningsplaner för avrinningsområden i dessa distrikt krävs enbart om användningen av dessa avrinningsdistrikt är ett möjligt alternativ till de åtgärder som fastställts.

4. Den tredje frågans andra del – Tillåtna mål för en överföring

83. Högsta Förvaltningsdomstolen vill med den tredje frågans andra del få klarhet i huruvida syftet med denna överföring endast kan vara att tillgodose behovet av vatten för civilt bruk eller om den även kan vara avsedd för bevattning och för produktion av energi.

84. I detta avseende framgår av artikel 4.7 c i ramdirektivet för vatten att skälen för dessa modifieringar eller förändringar måste vara ett allmänintresse av större vikt, och/eller fördelarna för miljön och samhället med att uppnå målen enligt artikel 4.1 inte uppväger fördelarna med de nya modifieringarna eller förändringarna för människors hälsa, för vidmakthållandet av människors säkerhet eller för en hållbar utveckling.

85. Säkerställande av en tillräcklig försörjning av dricksvatten till befolkningen betraktas i allmänhet som ett allmänintresse av större vikt och anses därutöver i princip även vara av stor betydelse för människors hälsa. I enlighet härmed betecknas vattenförsörjningen i skäl 15 i ramdirektivet för vatten som en tjänst i allmänhetens intresse.

86. De autonoma regionalförvaltningarna i Karditsa och Trikala har dessutom med rätta anfört att artikel 4.3 a punkt iii i ramdirektivet för vatten utöver dricksvattenförsörjning i princip även innebär ett erkännande att kraftproduktion eller bevattning utgör berättigade allmänintressen. Båda sistnämnda intressen är emellertid av mindre betydelse än dricksvattenförsörjning, eftersom de i första hand är av ekonomisk natur.

87. Vattenkraft är emellertid, trots dess ogynnsamma inverkan på miljön, ett typiskt exempel på en hållbar energiproduktion.

88. Det kan inte heller utan vidare uteslutas att bevattning av jordbruksmark kan betraktas som ett allmänintresse av större vikt eller kanske som en åtgärd för den hållbara utvecklingen. Det kan nämligen vara ett berättigat skäl vad gäller den nationella jordbrukspolitiken att möjliggöra bevattning på vissa områden.

89. Erkännandet av dessa mål innebär emellertid inte nödvändigtvis att de rättfärdigar verksamheten. Båda de varianter som påtalas i artikel 4.7 c i ramdirektivet för vatten för ett motiverande skäl innebär nämligen att det måste göras en avvägning mellan fördelarna med åtgärden och den ogynnsamma inverkan på bibehållandet och upprättandet av en god vattenstatus. Vad gäller åtgärder som är till fördel för människors hälsa, vidmakthållandet av människors säkerhet eller en hållbar utveckling föreskrivs uttryckligen en avvägning. I än högre grad måste ett annat mindre viktigt allmänintresset av en åtgärd vara av större vikt än den ogynnsamma inverkan av åtgärden för att den ska anses vara av "större vikt".

90. Medlemsstaterna har i detta avseende ett omfattande handlingsutrymme, eftersom det rör sig om ett komplicerat beslut baserat på prognoser.¹⁹ Med avseende på intresset av bevattning ska emellertid framför allt de argument som framförts av Autonoma regionalförvaltningen i Etoloakarnania m.fl. beaktas att bomullsproduktion kan vara särskilt ogynnsam för miljön.²⁰ Intresset av en särskilt skadlig form av jordbruk är av jämförelsevis mindre vikt. I motsats till vad autonoma regionalförvaltningen i

19 — Se, för ett liknande resonemang, avseende social- och sysselsättningspolitiska mål, bland annat dom av den 21 september 1999 i mål C-67/96, Albany (REG 1999, s. I-5751), punkt 119, av den 11 september 2003 i mål C-77/02, Steinicke (REG 2003, s. I-9027), punkt 61, av den 22 november 2005 i mål C-144/04, Mangold (REG 2005, s. I-9981), punkt 63, och av den 12 oktober 2010 i mål C-45/09, Rosenblatt (REU 2010, s. I-9391), punkterna 41 och 68, samt, avseende miljörätten, mina förslag till avgörande av den 13 mars 2008 i mål C-188/07, Commune de Mesquer (REG 2008, s. I-4501), punkt 125, och av den 23 april 2009 i mål C-254/08, Futura Immobiliare m.fl. (REG 2009, s. I-6995), punkt 58.

20 — Se skäl 13 i rådets förordning (EG) nr 1051/2001 av den 22 maj 2001 om produktionsstöd för bomull (EGT L 148, s. 3) (nu upphävd), som har följande lydelse: "Odling av bomull i regioner som inte är lämpade för sådan odling kan få negativa konsekvenser för miljön och för jordbruksekonomi i de regioner där bomullsodlingen är viktig" Se även den av kommissionen beställda utredningen från Alliance Environnement, *Évaluation des impacts sur l'environnement des mesures de la PAC relatives au coton* (2007), http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/coton/index_fr.htm, besökt den 11 juli 2011.

Etoloakarnania m.fl. hävdar att det emellertid inte obegränsat fastställas att den europeiska jordbrukspolitiken har en negativ inställning till bomullsodling. Det fastställs däremot i primärrätten att denna kultur ska främjas, nämligen i protokoll 4 om bomull, som åtföljer anslutningsakten för Grekland²¹ och därför även förverkligas sekundärrättsligt.²²

91. Den tredje frågans andra del ska således eventuellt besvaras så att de mål som eftersträvas med dricksvattenförsörjningen, bevattningen och elförsörjningen enligt artikel 4.7 c kan rättfärdiga åtgärder som strider mot målen enligt artikel 4.1 när åtgärdernas bidrag att uppnå förstnämnda mål överväger i förhållande till de negativa konsekvenserna för miljömålen.

5. Den tredje frågans tredje del – Prövning av alternativ

92. För att fastställa den vikt som ovannämnda mål har är utöver andra faktorer den tredje frågans tredje del av betydelse. Högsta förvaltningsdomstolen önskar att få klarhet i huruvida det under alla förhållanden krävs ett förvaltningsbeslut som motiveras av och antagits på grundval av den nödvändiga vetenskapliga undersökningen, och vari det fastställs att destinationsavrinningsdistriktet inte med sina egna vattenresurser kan tillgodose sitt vattenbehov för civilt bruk, bevattning, m.m.

93. Såsom kommissionen anfört framgår kravet att fastställa behovet i destinationsavrinningsdistriktet av artikel 4.7 d i ramdirektivet för vatten. Enligt denna bestämmelse krävs det, för att ett undantag från miljömålen enligt artikel 4.1 ska anses vara motiverat, även att de nyttiga mål som dessa modifieringar eller förändringar av vattenförekomsten ska medföra, av tekniska skäl eller på grund av orimliga kostnader, inte kan uppnås på något annat sätt som skulle vara ett betydligt bättre alternativ för miljön.

94. Det ska följaktligen innan en överföring sker undersökas om destinationsavrinningsdistriktet kan säkerställa sitt vattenbehov till rimliga kostnader ur egna resurser och om detta utgör ett betydligt bättre alternativ för miljön. I detta avseende ska även en omställning av jordbruket till andra kulturer som kräver mindre bevattning övervägas.²³

95. Resultatet av denna prövning omfattas av de skäl som enligt ramdirektivet för vatten krävs för en eventuell överföring. Enligt artikel 4.7 b ska detta anges i detalj i förvaltningsplanen.

96. Den tredje frågans tredje del ska således besvaras så att det i förvaltningsplanen enligt artikel 4.7 b och d i ramdirektivet för vatten ska anges att destinationsavrinningsdistriktet inte kan tillgodose sitt vattenbehov till rimliga kostnader ur egna resurser eller att detta inte är ett betydligt bättre alternativ för miljön.

6. Den fjärde frågan – Förtida verkningar av ramdirektivet för vatten

97. Högsta Förvaltningsdomstolen har ställt den fjärde frågan för det fall att framför allt artikel 4 i ramdirektivet för vatten av tidsmässiga skäl inte ska tillämpas på den omtvistade verksamheten. Enligt den uppfattning²⁴ som företräds här avseende den första frågan ska denna fråga därför besvaras.

21 — EGT L 291, 1979, s. 174.

22 — Se rådets förordning (EG) nr 637/2008 av den 23 juni 2008 om ändring av förordning (EG) nr 1782/2003 och om upprättande av nationella omstruktureringsprogram för bomullssektorn (EUT L 178, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 472/2009 av den 25 maj 2009 (EUT L 144, s. 1).

23 — Se utredningen (ovan fotnot 20), s. 12.

24 — Se ovan punkt 53.

98. Högsta Förvaltningsdomstolen vill få klarhet i huruvida den omständigheten att överföring av vatten från ett visst avrinningsområde till ett annat avrinningsområde medges utan att det ännu har utarbetats några planer för dessa innebär att den ändamålsenliga verkan av ramdirektivet för vatten äventyras, eller om hänsyn ska tas till kriterier som de gradvisa planerade ingreppen och målen för vattenöverföringen?

a) Rättspraxis avseende förtida verkningar vad gäller direktiv

99. Denna fråga grundar sig på fast rättspraxis enligt vilken medlemsstaterna, under ett direktivs införlivandefrist, ska avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det resultat som föreskrivs i direktivet. Skyldigheten att underlåta att vidta vissa åtgärder gäller för alla myndigheter och avser alla åtgärder, allmänna eller specifika, som kan leda till ett sådant äventyrande.²⁵ Enligt artikel 4.3 FEU, jämförd med artikel 288.3 FEUF, gäller samma skyldighet under en övergångsperiod under vilken medlemsstaterna tillåts fortsätta tillämpa sina nationella ordningar, även om de inte överensstämmer med direktivet i fråga.²⁶

100. Medlemsstaterna får därför inte heller under övergångsperioden vidta åtgärder för att utarbeta förvaltningsplaner och åtgärdsprogram som allvarligt kan äventyra de mål som föreskrivs i ramdirektivet för vatten.

101. Med avseende på förbudet mot försämring i artikel 4.1 a punkt i i ramdirektivet för vatten har denna skyldighet en starkare motivering än i andra direktiv. De miljömål som eftersträvas med denna bestämmelse omfattar nämligen inte enbart detta förbud mot försämring, det vill säga en skyldighet att hindra skada. Senast efter utgången av övergångsfristen för utarbetande av förvaltningsplaner enligt punkt ii uppkommer en återställandeskyldighet, det vill säga en skyldighet att upprätta en god vattenstatus. Det skulle vara motsägelsefullt att först försämrade vattenstatusen för att därefter vara tvungen att återställa vattnet.

b) Skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhet

102. Principerna om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhet utgör inte heller hinder mot en förtida verkan av förbudet mot försämring.

103. Enligt fast rättspraxis utgör principen om skydd för berättigade förväntningar en del av unionens rättsordning och denna princip ska iakttas av medlemsstaterna då de genomför unionsbestämmelser.²⁷ Denna princip utgör hinder för att en ändring av den tillämpliga lagstiftningen med retroaktiv verkan fråntar en berörd part en rättighet som vederbörande har förvärvat på grundval av tidigare lagstiftning.²⁸ Följaktligen ska de materiella unionsbestämmelserna tolkas så, att de endast avser situationer som *har uppstått* innan de har trätt i kraft såvida det av bestämmelsernas lydelse, syfte eller systematik klart framgår att de ska tillerkännas sådan verkan.²⁹

25 — Dom av den 18 december 1997, C-129/96, Inter-Environnement Wallonie (REG 1997, s. I-7411), punkt 45, och av den 26 maj 2011 i de förenade målen C-165/09-C-167/09, Stichting Natuur en Milieu m.fl. (REU 2011, s. I-4599), punkt 78 och där angiven rättspraxis.

26 — Dom av den 10 november 2005 i mål C-316/04, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (REG 2005, s. I-9759), punkt 42, av den 14 september 2006 i mål C-138/05, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (REG 2006, s. I-8339), punkt 42, samt domen i målen Stichting Natuur en Milieu m.fl. (ovan fotnot 25), punkt 79.

27 — Dom av den 26 april 1988 i mål 316/86, Krücken (REG 1988, s. 2213), punkt 22, och av den 11 juli 2002 i mål C-62/00, Marks & Spencer (REG 2002, s. I-6325), punkt 44 och där angiven rättspraxis.

28 — Se, avseende överskjutande skatt, dom av den 12 maj 2011 i mål C-107/10, Enel Maritsa Iztok 3 (REU 2011, s. I-3873), punkt 39, och där angiven rättspraxis.

29 — Dom av den 29 januari 2002 i mål C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer (REG 2002, s. I-1049), punkt 49, och av den 11 december 2008 i mål C-334/07 P, kommissionen mot Freistaat Sachsen (REG 2008, s. I-9465), punkt 44.

104. I förevarande fall har det emellertid inte förvärvats någon rätt till tillstånd för överföringsverksamhet, eftersom Högsta Förvaltningsdomstolen återkallande samtliga godkännanden som tidigare beviljats. De faktiska omständigheterna har ännu inte avslutats.³⁰ Enbart den omständigheten att ett godkännandeförfarande genomförs medför inte en rätt att kunna avsluta förfarandet.

105. Det föreligger inte heller något åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar om strängare villkor för beviljande av godkännande används under godkännandeförfarandet. Det är däremot i princip tillåtet att en ny reglering tillämpas på de framtida verkningarna av situationer som har uppkommit när den tidigare regleringen gällde.³¹ Principen får nämligen inte utsträckas så långt att den allmänt hindrar att en ny bestämmelse tillämpas på framtida verkningar av situationer som har uppkommit under en äldre bestämmelses giltighetstid.³²

106. Det pågående godkännandeförfarandet ska betraktas som en situation som uppkommit när den tidigare regleringen gällde. Det slutliga beslutet är en framtida verkning av denna situation som ska fastställas med hjälp av den nya regleringen.³³ Principen om skydd för berättigade förväntningar är således inte tillämplig.

107. Den förtida verkan av förbudet mot försämring begränsas emellertid av domstolens rättspraxis avseende tillämpningen av grundläggande ändringar i *processrätten* på förfaranden som redan inletts när motsvarande direktivbestämmelser blev giltiga. Visserligen anses rättegångsbestämmelser i allmänhet vara tillämpliga på alla tvister som är anhängiga vid tidpunkten för reglernas ikraftträdande.³⁴ Såsom autonoma regionalförvaltningen i Thessalia och DEI påpekat har domstolen, både vad gäller miljörätten³⁵ och offentlig upphandling³⁶ eller tid till och med efter utgången av införlivandefristen inte tillämpat större ändringar i processrätten på pågående förfaranden. I dessa avgöranden rörde det sig dessutom om att bedöma miljöpåverkan enligt direktivet om miljöpåverkan under det pågående godkännandeförfarandet, vilket hade krävt arbetskrävande utredningar och allmänhetens deltagande, samt, vad gäller lagstiftningen om offentlig upphandling, utredningen huruvida det är nödvändigt att under det pågående upphandlingsförfarandet beakta de krav som uppställs i direktiv 93/38/EEG³⁷ på den formella anbudsinfördran. Domstolen ville emellertid undvika att redan komplicerade nationella förfaranden som formellt har inletts före den sista dagen för införlivandet av ett direktiv skulle belastas och försenas av särskilda krav i direktivet och att situationer som redan har skapats skulle beröras av detta.³⁸ Av det skälet ska förverkligandet av ramdirektivet för vatten inte medföra motsvarande ytterligare komplicerade förfaranden. Härifrån ska emellertid tillämpningen av materiella krav, till exempel förbudet mot försämring, skiljas.³⁹

30 — Dom av den 21 januari 2003 i mål C-512/99, Tyskland mot kommissionen (REG 2003, s. I-845), punkt 45.

31 — Dom av den 29 juni 1999 i mål C-60/98, Butterfly Music (REG 1999, s. I-3939), punkt 25 och där angiven rättspraxis, domen i målet kommissionen mot Freisstaat Sachsen (ovan fotnot 28), punkt 43, och dom av den 14 januari 2010 i mål C-226/08, Stadt Papenburg (REU 2010, s. I-0000), punkt 46.

32 — Domen i målet kommissionen mot Freisstaat Sachsen (ovan fotnot 29), punkt 43 och där angiven rättspraxis.

33 — Domen i målet Tyskland mot kommissionen (ovan fotnot 30), punkt 46 och följande punkter.

34 — Dom av den 12 november 1981 i de förenade målen 212/80-217/80, Meridionale Industria Salumi m.fl. (REG 1981, s. 2735), punkt 9, av den 1 juli 2004 i de förenade målen C-361/02 och C-362/02, Tsapalos och Diamantakis (REG 2004, s. I-6405), punkt 19, av den 29 mars 2011 i de förenade målen C-201/09 P och C-216/09 P, ArcelorMittal Luxemburg mot kommissionen (REU 2011, s. I-2239), punkt 75.

35 — Dom av den 18 juni 1998 i mål C-81/96, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (REG 1998, s. I-3923), punkt 23, och av den 23 mars 2006 i mål C-209/04, kommissionen mot Österrike (Lauteracher Ried, REG 2006, s. I-2755), punkt 56 och följande punkter, avseende livsmiljödirektivet.

36 — Dom av den 5 oktober 2000 i mål C-337/98, kommissionen mot Frankrike (REG 2000, s. I-8377), punkt 35 och följande punkter.

37 — Rådets direktiv 93/38/EEG av den 14 juni 1993 om samordning av upphandlingsförfarandet för enheter som har verksamhet inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna (EGT L 199, s. 84; svensk specialutgåva, område 6, volym 4, s. 177).

38 — Se domarna i målen Gedeputeerde Staten van Noord-Holland och Lauteracher Ried (ovan fotnot 34).

39 — Se avseende livsmiljödirektivet mitt förslag till avgörande av den 28 juni 2011 i mål C-404/09, kommissionen mot Spanien (Alto Sil), punkt 69 och följande punkter.

108. Vid fastställandet av den exakta omfattningen av de förtida verkningarna av förbudet mot försämring kan övervägandena avseende artikel 4 i ramdirektivet för vatten vara till hjälp inom ramen för den andra och den tredje frågan. Varje risk för överträdelse av artikel 4 kan emellertid inte innebära att de mål som eftersträvas med direktivet allvarligt äventyras. Risker måste i stället även *föreligga* efter utgången av fristen för tillämpning av artikel 4 och inte enbart tillfälligt. Dessutom måste den vara allvarlig, det vill säga inte enbart av ringa betydelse. De förtida verkningarna av ramdirektivet för vatten kan inte sträcka så långt att medlemsstaterna redan i ett tidigare skede måste vidta åtgärder för att förbereda för en tillämpning av direktivet eller återställandeskyldigheten i strid med den tidsplan som uttryckligen fastställs.

c) Tvisten i målet vid den nationella domstolen

109. Avseende tvisten i målet vid den nationella domstolen kan följaktligen följande anmärkningar göras:

110. Det är uppenbart att överföringsverksamheten är av fortlöpande natur. Det ankommer på de behöriga nationella myndigheterna och eventuellt på Högsta Förvaltningsdomstolen att pröva huruvida de mål som eftersträvas med direktivet allvarligt skulle kunna äventyras.

111. Det kan emellertid inte enbart på den grunden att överföringen genomförs innan förvaltningsplanerna för de berörda distrikten föreligger antas att det föreligger en allvarlig risk. Sådana planer skulle visserligen enligt vad som anförts avseende den andra frågan⁴⁰ vara nödvändiga efter utgången av övergångsperioden, men det kan, oberoende av dessa planer, visa sig att överföringen inte eller enbart i ringa utsträckning strider mot de mål som fastställs i artikel 4.1 i ramdirektivet för vatten.

112. Det första steget för att fastställa att målen i ramdirektivet för vatten kan undergrävas allvarligt genom avledning är därför att utifrån de kriterier som fastställs i direktivet undersöka vilken inverkan projektet har på målen i artikel 4.1.

113. Om härvid slutsatsen dras att de mål som eftersträvas allvarligt äventyras, så ska det dessutom prövas om åtgärden är motiverad. Innan övergångsperioden har löpt ut kan handlingsfriheten nämligen inte begränsas i en större utsträckning än vid en tillämpning av ramdirektivet för vatten i dess helhet. Ett åsidosättande av de miljömål som fastställs i artikel 4.1 i ramdirektivet för vatten kan, såsom anförts ovan, vara motiverade.

114. Vid denna bedömning kommer två rättsliga grunder i fråga. För det första att verksamheten, såsom redan har anförts, betraktas som nya modifieringar i en ytvattenförekomsts fysiska karakteristika eller som nya hållbara utvecklingsverksamheter, i den mening som avses i artikel 4.7 i ramdirektivet för vatten⁴¹, och för det andra att behandlingen av vatten, i den mening som avses i artikel 4.5, anses ha påverkats av mänsklig verksamhet. Den sistnämnda bestämmelsen skulle göra det lättare att anse att detta resultat ändå är berättigat. Båda grunder för rättfärdigande måste tillämpas med beaktande av artikel 4.8 och 4.9.

40 — Se ovan punkt 75 och följande punkter.

41 — Se i detta avseende ovan punkt 72 och följande punkter.

115. Artikel 4.5 i ramdirektivet om vatten har ännu inte granskats, eftersom det hittills har rört sig om *nya* modifieringar av vatten. Sådana ändringar omfattas av artikel 4.7. Inom ramen för de förtida verkningarna av ramdirektivet för vatten rör det sig emellertid om att förhindra åtgärder som vid en *senare* tidpunkt, nämligen vid utgången av övergångsperioden för tillämpningen av artikel 4, i slutet av år 2009 skulle medföra en status som inte är förenlig med denna bestämmelse. Om lag 3481/2006 således har medfört att Acheloos i slutet av 2009 i betydande omfattning hade påverkats av mänsklig verksamhet, så ska denna påverkan och därmed lagen bedömas mot bakgrund av artikel 4.5.

116. Av vad som anförts av parterna i målet vid den nationella domstolen framgår visserligen att framför allt en damm eventuellt i stor utsträckning redan har byggts men att den egentliga avledningen emellertid hittills ännu inte genomförts på långa vägar. Det är därför föga troligt att Acheloos med avseende på avledningen redan har påverkats, i den mening som avses i artikel 4.5 i ramdirektivet för vatten.

117. Följaktligen är även artikel 4.7 i ramdirektivet för vatten avgörande vid bedömningen av om de mål som eftersträvas med ramdirektivet för vatten allvarligt undergrävs genom avledningsverksamheten. I detta avseende hänvisar jag till resonemanget vad gäller den andra och tredje frågan.

118. Till skillnad från vad som gäller vid en tillämpning av ramdirektivet för vatten i dess helhet krävs det, inom ramen för ett rättfärdigande av påverkan av miljömål enligt artikel 4.1, inte att det redan föreligger några förvaltningsplaner. Enligt den uttryckliga ordalydelsen i artikel 13.6 har nämligen tidsfristen för att utarbeta sådana planer ännu inte gått ut. På grund av kravet på allmänhetens deltagande tar det mycket lång tid att anta sådana planer.⁴² För ett rättfärdigande krävs emellertid att det föreligger en vetenskaplig grund som är jämförbar med förvaltningsplanerna. Utan motsvarande kännedom är det nämligen inte möjligt att göra den avvägning och prövning av alternativ som krävs. De behöriga myndigheterna kan varken göra en lämplig bedömning av de fördelar som åtgärden medför eller av de negativa konsekvenserna av denna.

119. Delvis måste redan vid antagandet av lag 3481/2006 resultatet av införlivandet av ramdirektivet för vatten som kunde vara till nytta för denna prövning ha förelegat. Fram till den 22 december 2004 måste för vart och ett av dessa avrinningsområden enligt artikel 5.1 ramdirektivet för vatten en analys av dess karakteristika, en översyn av konsekvenserna av mänsklig verksamhet för ytvattnets och grundvattnets status, och en ekonomisk analys av vattenanvändningen utföras. Program för övervakning av vattenstatusen enligt artikel 8 samt tidtabeller och arbetsprogram för utarbetandet av förvaltningsplaner enligt artikel 14.1 a måste också ha förberetts i stor utsträckning, eftersom de skulle ha upprättats senast den 22 december 2006. Enbart i den mån som ytterligare kunskaper var nödvändiga för ett rättfärdigande skulle de ha inhämtats i väntan på ett förutsatt införlivande av ramdirektivet för vatten.

120. För frågan huruvida åtgärden kan rättfärdigas är för övrigt, såsom angetts i samband med den tredje frågans tredje del,⁴³ det avgörande vilka mål som eftersträvas med densamma.

121. Sammanfattningsvis ska den fjärde frågan besvaras på så sätt att en nationell lagstiftning som antagits innan fristen för fastställande av förvaltningsplaner eller åtgärdsprogram som medger att vatten överförs från ett visst avrinningsområde till ett annat avrinningsområde har löpt ut innebär att de mål som eftersträvas med ramdirektivet för vatten allvarligt undergrävs när överföringen medför en

42 — Se i detta avseende nedan punkt 125.

43 — Se ovan punkt 84 och följande punkter.

vattenstatus som permanent och inte enbart i ringa omfattning är oförenlig med artikel 4 i direktivet. Härvid kan det även inom ramen för de förtida verkningarna av artikel 4 finnas ett övervägande allmänintresse som rättfärdigar överföringen. Förvaltningsplaner är visserligen inte nödvändiga men den nationella lagstiftningen måste ha antagits på grundval av en tillräcklig mängd uppgifter.

7. Den femte frågan – Allmänhetens deltagande

122. Högsta Förvaltningsdomstolen har ställt den femte frågan för att få klarhet i huruvida en nationell lagstiftning som antagits av ett nationellt parlament och genom vilken förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt godkänts är förenlig med ramdirektivet för vatten, om de relevanta nationella bestämmelserna inte föreskriver något samråd med allmänheten under förfarandet vid det nationella parlamentet och om det av uppgifterna i handlingarna inte framgår att det i direktivet föreskrivna samrådsförfarandet följts vid myndigheten.

123. Autonoma regionalförvaltningen i Magnisia och DEI anser visserligen att denna fråga är hypotetisk, eftersom det vid antagandet av den omtvistade lagen enligt ramdirektivet för vatten ännu inte förelåg någon skyldighet att utarbeta förvaltningsplaner. I tvisten i målet vid den nationella domstolen rör det sig emellertid om två förvaltningsplaner som antogs genom lag 3481/2006 och som fortfarande, det vill säga efter utgången av övergångsperioden, verkar vara i kraft. Högsta Förvaltningsdomstolen har dessutom möjligen utgått från att dessa förvaltningsplaner var nödvändiga enligt den grekiska lagstiftningen, som den avser att tillämpa i enlighet med de förfaranderättsliga bestämmelserna i direktivet. Det kan därför inte uteslutas att det för att lösa tvisten vid den nationella domstolen är nödvändigt att besvara denna fråga.

124. Den omständigheten att samråd inte har skett skulle kunna strida mot artikel 14 i ramdirektivet för vatten. Syftet med detta är att ge enskilda och berörda parter rätt att aktivt delta i genomförandet av direktivet och bland annat utarbeta, se över och uppdatera förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten.⁴⁴

125. I detta syfte krävs enligt artikel 14 i ramdirektivet för vatten att olika handlingar offentliggörs med vissa intervall *före* början av den period som planen avser. Minst tre år innan planen träder i kraft måste en tidtabell för utarbetandet av planen offentliggöras, två innan den träder i kraft en interimsoversikt över väsentliga vattenförvaltningsfrågor och utkast till förvaltningsplanen måste vara tillgängliga minst ett år före ikraftträdandet. Ytterligare bakgrundsdokument måste utges på begäran. För att möjliggöra ett aktivt deltagande och samråd ska medlemsstaterna enligt artikel 14.2 anslå en tid av minst sex månader för skriftliga kommentarer till dessa handlingar.

126. Vid utarbetandet av förvaltningsplaner föreskrivs inte något undantag från dessa krav. Det finns framför allt inga undantag för lagstiftningsåtgärder, såsom de som föreskrivs i artikel 1.5 i direktivet om miljöpåverkan.

127. Tvärtemot vad autonoma regionalförvaltningen i Larisa har hävdats utgör detta inte en lucka i lagstiftningen som ska fyllas ut i analogi med direktivet om miljöpåverkan.⁴⁵ Det ska däremot utgå från att unionslagstiftaren *medvetet* underlät att föreskriva ett jämförbart undantag för lagstiftningsförfaranden. För detta talar framför allt domen i målet WWF m.fl.⁴⁶ som redan hade

44 — Domen i målet kommissionen mot Luxemburg (ovan fotnot 16), punkt 80.

45 — Se i detta avseende nedan punkt 131 och följande punkter.

46 — Dom av den 16 september 1999 i mål C-435/97, WWF m.fl. (REG 1999, s. I-5613).

meddelats då ramdirektivet för vatten antogs och det då anhängiga målet *Linster*⁴⁷. De angivna målen avsåg båda kravet på undantag i direktivet om miljöpåverkan för lagstiftningsförfaranden och i direktivet om strategisk miljöbedömning, som antogs kort därefter, i vilket det uttryckligen föreskrivs att allmänheten ska delta vid en miljöbedömning av lagstiftningsåtgärder.

128. Den autonoma regionalförvaltningen i Larisas argument att medlemsstaterna, när det inte föreligger ett undantag för lagstiftningsförfaranden, inte kan anta förvaltningsplaner i form av lagar kan inte heller godkännas. De kan gå till väga på detta sätt om de i sitt lagstiftningsförfarande eller vid den administrativa förberedelsen integrerar de åtgärder som föreskrivs i artikel 14 i ramdirektivet för vatten.

129. Den femte frågan ska således besvaras så att det strider mot artikel 14 i ramdirektivet för vatten att fastställa förvaltningsplaner utan att allmänheten, såsom föreskrivs, deltar.

B – *Direktivet om miljöpåverkan*

130. Den sjätte frågan avser direktivet om miljöpåverkan. Innan lag 3481/2006 antogs gjordes ingen ny undersökning av den miljöpåverkan som följer av byggande av dammar och vattenöverföring. I stället hänvisades till en tidigare undersökning av miljöpåverkan på vilken det återkallade tillståndet för verksamheten från år 2005 grundade sig. Högsta Förvaltningsdomstolen vill få klarhet i huruvida detta tillvägagångssätt uppfyller kraven i direktivet om miljöpåverkan.

131. Högsta Förvaltningsdomstolen har härvid utgått från att den miljökonsekvensbedömning på vilken det återkallade tillståndet grundade sig innehöll alla uppgifter som krävdes enligt direktivet om miljöpåverkan. Allmänhetens deltagande begränsade sig emellertid till att offentliggöra det senare återkallade tillståndet från år 2003.

132. Kraven i direktivet om miljöpåverkan är enbart relevanta om direktivet överhuvudtaget är tillämpligt. Enligt artikel 1.5 ska detta direktiv emellertid inte tillämpas på projekt som i detalj regleras genom särskild nationell lagstiftning. I artikeln föreskrivs i detta avseende uttryckligen att direktivet inte ska tillämpas i de fall syftena med detta direktiv, däribland att tillhandahålla uppgifter, uppnås genom lagstiftningen.

133. Nämnda bestämmelse innebär att projekt som omfattas av direktivet om miljöpåverkan undantas från kravet på miljökonsekvensbeskrivning under två förutsättningar. För det första måste projektet i detalj regleras genom särskild lagstiftning, för det andra måste syftena med direktivet, däribland att tillhandahålla uppgifter, uppnås genom lagstiftningen.⁴⁸

134. Det är inte förrän en lagstiftare förfogar över uppgifter som är likvärdiga med dem som lämnas till den behöriga myndigheten i ett ordinarie förfarande för tillståndsgivning avseende ett projekt som direktivets syften kan anses ha uppnåtts.⁴⁹

135. Domstolen har således fastslagit att en lag inte kan anses reglera ett projekt i detalj, i den mening som avses i artikel 1.5 i direktivet om miljöpåverkan, om den inte innehåller de uppgifter som är nödvändiga för att bedöma projektets inverkan på miljön, utan tvärtom föreskriver att en sådan studie ska genomföras senare, och innebär att andra rättsakter måste antas för att exploitören ska ges rätt att genomföra projektet.⁵⁰

47 — Dom av den 19 september 2000 i mål C-287/98, *Linster* (REG 2000, s. I-6917)

48 — Domen i målet *WWF m.fl.* (ovan fotnot 46), punkt 57.

49 — Domen i målet *Linster* (ovan fotnot 47), punkt 54.

50 — Domen i målet *WWF m.fl.* (ovan fotnot 46), punkt 62, och domen i målet *Linster* (ovan fotnot 47), punkt 57.

136. Generaladvokaten Sharpston slog i detta avseende nyligen fast att direktivet om miljöpåverkan inte handlar om formalism. Det handlar om att se till att ändamålsenliga miljökonsekvensbedömningar genomförs för alla viktiga projekt och, i sin ändrade lydelse, om att tillförsäkra allmänheten en möjlighet att delta i beslutsprocessen på ett tillfredsställande sätt.⁵¹ Det innebär att lagstiftningsförfarandet uppnår syftena med direktivet om miljöpåverkan förutsatt att lagstiftaren förfogar över nödvändigt material och utför sin demokratiska funktion korrekt och ändamålsenligt, det vill säga att allmänhetens valda representanter ges tillräcklig möjlighet att undersöka och diskutera projektet.⁵² Omvänt ger inte ett lagstiftningsförfarande som endast ger ett formellt godkännande av ett tidigare förvaltningsförfarande genom vilket de relevanta besluten i praktiken redan hade fattats det skydd som krävs enligt direktivet om miljöpåverkan.⁵³

137. Det ska i tvisten i målet vid den nationella domstolen följaktligen klargöras om lagstiftaren för det första förfogade över nödvändigt material om förfarandet enligt direktivet om miljöpåverkan och för det andra kunde göra en ordentlig prövning av den inverkan på miljön som projektet har och diskutera detta.

138. Direktivet om miljöpåverkan innehåller inga specifika bestämmelser avseende informationens aktualitet. Den inverkan som ett projekt har på miljön kan emellertid enbart bedömas på ett korrekt sätt på grundval av den vid tidpunkten för godkännandet bäst tillgängliga informationen. Det finns följaktligen framför allt i artikel 5.1 i direktivet om miljöpåverkan stöd för att nya uppgifter ska tillhandahållas när detta framgår av omständigheterna i det berörda fallet.

139. Enligt artikel 5.1 b i direktivet om miljöpåverkan ska omfattningen av de uppgifter som exploatören ska tillhandahålla fastställas med hänsyn bland annat till befintliga kunskaper. Detta är i allmänhet den kunskap som föreligger då ett tillståndsförfarande inleds, eftersom det vid denna tidpunkt måste fastställas vilka uppgifter exploatören ska tillhandahålla. Omfattningen av dessa uppgifter beror emellertid enligt artikel 5.1 a i direktivet om miljöpåverkan även på om uppgifterna är relevanta för ett visst stadium av tillståndsprocessen samt med hänsyn till vad som är utmärkande för ett särskilt projekt eller en särskild typ av projekt och för de miljöförhållanden som kan komma att påverkas.

140. Om det därför i ett senare stadium av tillståndsprocessen visar sig att aktuella uppgifter krävs för att kunna göra en korrekt bedömning av den inverkan som ett projekt har på miljön, så måste dessa uppgifter begäras in.⁵⁴

141. Högsta Förvaltningsdomstolen ska således pröva om de uppgifter som var tillräckliga år 2003 fortfarande var tillräckliga år 2006 för att kunna bedöma den inverkan som projektet hade på miljön. Om så är fallet kan motsvarande handlingar återanvändas i lagstiftningsförfarandet.

142. Det ska härvid bland annat undersökas om uppgifterna var tillräckligt aktuella och, såsom autonoma regionalförvaltningen i Etoakarnania m.fl. anför, i detta sammanhang om projektet i förhållande till tidigare bedömningar av miljöpåverkan förändrats på ett sätt som har större konsekvenser för miljön.⁵⁵ Autonoma regionalförvaltningen i Etoakarnania m.fl. har även ställt den

51 — Förslag till avgörande av den 19 maj 2011 i de förenade målen C-128/09, C-129/09, C-130/09, C-131/09, C-134/09 och C-135/09, Boxus och Roua m.fl, punkt 79.

52 — Förslag till avgörande i målet Boxus och Roua m.fl. (ovan fotnot 51), punkterna 84 och 87.

53 — Förslag till avgörande i målet Boxus och Roua m.fl. (ovan fotnot 51), punkt 88.

54 — Se dom av den 3 mars 2011 i mål C-50/09, kommissionen mot Irland (REU 2011, s. I-873), punkt 40.

55 — Se dom av den 6 november 2008 i mål C-247/06, kommissionen mot Tyskland, punkt 49 och följande punkt.

relevanta frågan om det räcker att grunda bedömningen av miljöpåverkan år 2006 på uppgifter som till väsentlig del sammanställdes före år 1995 och enbart kompletterades före år 2003. Högsta Förvaltningsdomstolen har i begäran om förhandsavgörande anfört att det inte föreligger några tillförlitliga eller aktuella uppgifter om fågelfaunan i berörda skyddsområden.⁵⁶

143. Enligt vad som anförts av autonoma regionalförvaltningen i Etoloakarnania m.fl. avseende det parlamentariska förfarandet vid antagandet av artiklarna 9 och 13 i lag 3481/2006 måste detta förfarande dessutom undersökas närmare. Om parlamentarikerna inte hade upplysts om innehållet i dessa bestämmelser samt om det projekt som antagits⁵⁷ så är det ytterst tvivelaktigt om de ordentligt kunde bedöma och diskutera dess inverkan på miljön.

144. Sjätte frågan ska således besvaras så, att en undersökning av miljöpåverkan som har lagts fram för godkännande av det nationella parlamentet, efter det att en domstol har ogiltigförklarat den rättsakt genom vilken den redan godkänts av behöriga myndigheter, uppfyller kraven i artikel 1.5 i direktivet om miljöpåverkan om den för det första tillhandahåller lagstiftaren de uppgifter som krävs i förfarandet enligt direktivet, det vill säga tillräckligt aktuella och fullständiga uppgifter, och för det andra lagstiftaren på denna grund kunde göra en korrekt bedömning och diskutera den inverkan som projektet hade på miljön.

C – C - Direktivet om strategisk miljöbedömning

145. Högsta Förvaltningsdomstolen vill genom frågorna 7, 8 och 9 också få klarhet i huruvida lag 3481/2006 uppfyller kraven i direktivet om strategisk miljöbedömning. Den har i detta syfte ställt frågan om verksamheten omfattas av det materiella och tidsmässiga tillämpningsområdet för direktivet om strategisk miljöbedömning (se i detta avseende nedan punkterna 1 och 2). För det fall att denna fråga besvaras jakande vill den få klarhet i huruvida det utöver bedömningen enligt ramdirektivet för vatten och direktivet om miljöpåverkan krävs en separat miljöbedömning enligt direktivet om strategisk miljöbedömning (se rubrik 3).

1. Den sjunde frågan – Det materiella tillämpningsområdet för direktivet om strategisk miljöbedömning

146. Högsta Förvaltningsdomstolen vill genom den sjunde frågan få klarhet i huruvida en plan för avledning av en flod omfattas av tillämpningsområdet för direktivet om strategisk miljöbedömning när den innefattar byggande av fördämningar och överföring av vatten från ett avrinningsdistrikt till ett annat avrinningsdistrikt, av tillämpningsområdet för ramdirektivet för vatten, avser verksamhet som föreskrivs i direktivet om miljöpåverkan och kan ha en miljöpåverkan på områden som omfattas av livsmiljödirektivet.

147. För att fastställa om en sådan plan omfattas av det materiella tillämpningsområdet för direktivet om strategisk miljöbedömning ska det för det första undersökas om den utgör en plan eller åtgärd, i den mening som avses i artikel 2 a i nämnda direktiv, och för det andra om den omfattas av artikel 3.2-3.4.

a) Begreppet ”planer och program”

148. Enligt artikel 2 a i direktivet om strategisk miljöbedömning avses med begreppet ”planer och program” i detta direktiv planer och program som utarbetas och/eller antas av en myndighet eller som antas genom ett lagstiftningsförfarande och som krävs i lagar och andra författningar.

⁵⁶ — Se i det följande punkt 204.

⁵⁷ — Punkt 44 i det skriftliga yttrande som lämnats av autonoma regionalförvaltningen i Etoloakarnania m.fl.

149. Av begäran om förhandsavgörande framgår inte om ”en plan för avledning av en flod” *krävs* i lagar och andra författningar. I den mån som en plan utarbetas oberoende av en skyldighet krävs ingen miljöbedömning i enlighet med direktivet om strategisk miljöbedömning.⁵⁸

150. Enligt vad som anförts av DEI är det visserligen möjligt att en överföringsverksamhet kan vara föremål för en plan för markanvändning som föreskrivs i den grekiska lagstiftningen. En sådan plan är emellertid inte föremål för begäran om förhandsavgörande, utan har däremot enligt vad som anförts av DEI inte ansetts vara nödvändig av Högsta Förvaltningsdomstolen i ett tidigare avgörande.

151. När konkreta projekt kräver ett tillstånd får en miljöbedömning enligt direktivet om strategisk miljöbedömning i allmänhet inte heller krävas. Godkännandet av projekt är som sådant nämligen ingen plan eller program.

152. Frågan avser emellertid även förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten Acheloos och Pineios som är en del av lag 3481/2006. Det råder inga tvivel om att det härvid rör sig om planer i den mening som avses i direktivet om strategisk miljöbedömning. De måste utarbetas enligt artikel 13 i ramdirektivet för vatten. De har även utarbetats av en myndighet för att antas av parlamentet genom ett lagstiftningsförfarande.

b) Skyldigheten att bedöma förvaltningsplaner

153. Enligt artikel 3.1 i direktivet om strategisk miljöbedömning ska en miljöbedömning, i enlighet med artiklarna 4-9 i detta direktiv utföras för planer och program som avses i punkterna 2-4 och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

154. Enligt artikel 3.2 a i direktivet om strategisk miljöbedömning ska planer vara föremål för en miljöbedömning om de utarbetas för vattenförvaltning och om de anger förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna 1 och 2 till direktivet om miljöpåverkan.

155. I förvaltningsplaner fastställs ramen för tillstånd för sådana projekt, till exempel för avledning av vattenresurser enligt bilaga 1 nr 12 i direktivet om miljöpåverkan och fördämningar enligt bilaga 1 punkt 15. Härvid rör det sig inte huvudsakligen om godkännande av delprojekt av avledningsprojektet, eftersom förvaltningsplanerna i vart fall unionsrättsligt ännu inte var bindande. Sedan fristen för utarbetande av förvaltningsplaner löpt ut måste emellertid i varje ytterligare godkännande för motsvarande verksamhet den ram som fastställts i dessa iakttas.

156. För övrigt talar, i vart fall i förevarande fall, även mycket för att det föreligger en skyldighet att göra en bedömning enligt artikel 3.2 b i direktivet om strategisk miljöbedömning. Denna bestämmelse omfattar planer som med tanke på att de kan antas påverka områden kräver en bedömning enligt artiklarna 6 eller 7 i livsmiljödirektivet. Skyddsområden enligt nämnda direktiv omfattas av tillämpningsområdet för dessa förvaltningsplaner. De kan påverkas vid tillämpningen av dessa planer framför allt när det i dessa planer i betydande omfattning föreskrivs avledning av vatten.⁵⁹

157. Det kan således fastställas att förvaltningsplaner, i den mening som avses i artikel 13 i ramdirektivet för vatten, i princip ska bli till föremål för en miljöbedömning i enlighet med direktivet om strategisk miljöbedömning.

58 — Frågan huruvida planer och program som inte tvingande måste upprättas enligt bestämmelser i lag också omfattas SMB-direktivet är föremål för prövning i mål C-567/10, *Inter-Environnement Bruxelles m.fl.*, i vilket dom ännu inte har meddelats. Det går att tänka sig att förvaltningsplaner som föreskrivs i ramdirektivet om vatten men som ännu inte gäller ska anses som ”föreskrivna” planer, vilket är en fråga som jag kommer att behandla i mer detalj i punkt b nedan.

59 — Se, avseende den nödvändiga prövningen i detalj, mitt förslag till avgörande av den 4 mars 2010 i de förenade målen C-105/09 och C-110/09, *Terre wallonne* (REU 2010, s. I-5611), punkt 87 och följande punkter.

2. Den åttonde frågan – Frågan huruvida direktivet om miljöpåverkan är tillämplig i tiden

158. Av det skälet ska även den åttonde frågan klargöras, nämligen om rättsakter som avsåg den omtvistade verksamheten och som genom domstolsbeslut upphävts retroaktivt kan betraktas som förberedande formella rättsakter som antagits före den 21 juli 2004, med följd att det inte föreligger någon skyldighet att göra en strategisk miljöutredning.

159. Denna fråga avser artikel 13.3 första meningen i direktivet om strategisk miljöbedömning, i vilken det med hänvisning till införlivandefristen enligt artikel 13.1 fastställs när direktivet normalt sett ska tillämpas. Planer och program med avseende på vilka den första förberedande formella rättsakten antas efter den 21 juli 2004 ska bli till föremål för en miljöbedömning.

160. De tillstånd som återkallats av domstolen kommer därför inte i fråga redan av det skälet att de var (del)resultatet av en tillståndsprocess. Som förberedande rättsakter kan enbart åtgärder för att inleda tillståndsprocessen komma i fråga. Det saknar således i än högre grad betydelse huruvida tillståndet återkallats retroaktivt.

161. Av intresse för tvisten i målet vid den nationella domstolen är däremot om *inledandet* av tillståndsprocessen kan anses som en förberedande rättsakt för förvaltningsplanerna eller om det kan röra sig om en förberedande rättsakt för en plan för avledning av Acheloos.

a) Förberedelse av förvaltningsplanerna

162. I direktivet om strategisk miljöbedömning definieras visserligen inte begreppet förberedande formell rättsakt. Detta är emellertid ett tillförlitligt kriterium för att fastställa tidpunkten för inledandet av ett förfarande. Detta kriterium säkerställer därför rättssäkerhet och bidrar till att säkerställa direktivets ändamålsenliga verkan.⁶⁰ En förberedande formell rättsakt för ett förfarande, i den mening som avses i direktivet om strategisk miljöbedömning, måste därför klart avse utarbetandet av en plan eller ett program som omfattas av direktivet.

163. Inom ramen för direktivet om miljöpåverkan slog domstolen följaktligen fast att kontakter och informella överläggningar mellan den behöriga myndigheten och exploitören inte kan räcka för att känneteckna inledandet av förfarande.⁶¹

164. Det kan lika lite inom ramen för direktivet om strategisk miljöbedömning räcka att inleda vissa förfaranden avseende verksamheter som berörs av en förvaltningsplan, till exempel förfarandet för godkännande av avledning av vatten. Av dessa förfaranden framgår nämligen inte att de (också) hänför sig till en förvaltningsplan.

165. Dessutom skulle nästan ingen förvaltningsplan på grund av principen om tillämpning i tiden kunna vara föremål för en miljöbedömning om tillståndsförfaranden för berörd verksamhet som inleddes före den 21 juli 2004 skulle betraktas som förberedande formella rättsakter till efterföljande förvaltningsplaner. I tillämpningsområdet för varje förvaltningsplan ingår en rad sådana befintliga verksamheter som på grund av förbudet mot försämring och skyldigheten till återställande enligt artikel 4 i ramdirektivet för vatten eventuellt berörs av denna.

60 — Se, avseende direktivet för miljöpåverkan, dom av den 11 augusti 1995 i mål C-431/92, kommissionen mot Tyskland (Großkrotzenburg) (REG 1995, s. I-2189), punkt 32.

61 — Domen i målet Großkrotzenburg (ovan fotnot 60).

166. Slutligen talar i tvisten i målet vid den nationella domstolen även den kronologiska ordningen mot att den första förberedande formella rättsakten för förvaltningsplaner utarbetades före den 21 juli 2004. Den omständigheten att det saknas förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten Acheloos och Pineios gjordes för första gången gällande i Högsta Förvaltningsdomstolens dom 1688/2005, det vill säga efter den 21 juli 2004. Detta tyder på att förberedandet för antagandet av dem också först började efter detta datum. Det framgår inte heller av handlingarna i målet att förevarande förvaltningsplaner grundar sig på första förberedande formella rättsakter som antagits tidigare.

b) Förberedelse av en plan för avledning av Acheloos

167. Det skulle förhålla sig annorlunda om, i strid med svaret på den sjunde frågan, en plan för delvis avledning av Acheloos som i princip ska vara föremål för bedömning skulle föreligga.

168. Syftet med lagstiftningen om förberedande rättakter är att göra det möjligt att avsluta pågående förfaranden utan inverkan av fullständigt nya förfaranden. Den ska däremot inte undanta planer från miljöbedömning enbart av det skälet att administrativa åtgärder vidtagits angående samma sak tidigare.

169. Avgörande är följaktligen om förfarandet för godkännande av planen pågick kontinuerligt. Domstolsavgöranden ska i detta sammanhang inte betraktas som avbrott om de behöriga myndigheterna omedelbart vidtagit de åtgärder som krävs för att avhjälpa de brister som domstolen fastställt. Övergången från ett administrativt förfarande till ett lagstiftningsförfarande ska inte heller betraktas som ett avbrott.

170. Inledandet av förfarandet för godkännande av verksamheten för avledning kan därför betraktas som en förberedande formell rättsakt för utarbetandet av en plan för denna verksamhet som ska vara föremål för bedömning.

171. Det ska dessutom påpekas att en skyldighet att utföra en bedömning enligt artikel 13.2 andra meningen i direktivet om strategisk miljöbedömning inte kommer i fråga. Denna skyldighet omfattar planer och program vilka formellt började förberedas före den 21 juli 2004 och som antagits eller överlämnas till lagstiftningsförfarande mer än 24 månader efter den dagen. De omtvistade bestämmelserna i lag 3481/2006 överlämnades enligt begäran om förhandsavgörande emellertid redan den 6 juli 2006 till det grekiska parlamentet.⁶²

c) Slutsats avseende åttonde frågan

172. Den åttonde frågan ska således besvaras så, att varken tillstånd för en verksamhet för avledning av en flod som återkallats eller inledandet av motsvarande tillståndsförfaranden enligt artikel 13.1 i direktivet om strategisk miljöbedömning kan betraktas som förberedande formella rättsakter för förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt enligt ramdirektivet för vatten. Inledandet av ett godkännandeförfarande kan dock ses som förberedande rättsakt för en plan för avledning av en flod som ska vara föremål för bedömning, om tillståndsförfarandet har pågått kontinuerligt utan avbrott.

3. Den nionde frågan – Miljöbedömningens omfattning

173. Med beaktande av svaret på den åttonde tolkningsfrågan finns det skäl att ta ställning till den nionde frågan. Högsta Förvaltningsdomstolen vill huvudsakligen få klarhet i huruvida det är nödvändigt att genomföra en självständig strategisk miljöbedömning när bedömningar enligt ramdirektivet för vatten och direktivet om miljöpåverkan redan har genomförts.

62 — Punkt 29 i begäran om förhandsavgörande.

174. Svaret på denna fråga följer av ovannämnda artikel 11.1 och 11.2 i direktivet för strategisk miljöbedömning som redan anförts av Högsta Förvaltningsdomstolen. Enligt artikel 11.1 påverkar miljöbedömningar som utförs enligt direktivet om strategisk miljöbedömning inte tillämpningen av kraven i direktivet om miljöpåverkan eller kraven i annan gemenskapslagstiftning. Vad avser planer och program för vilka skyldigheten att utföra miljöbedömningar följer samtidigt både av direktivet om strategisk miljöbedömning och av annan unionslagstiftning får medlemsstaterna dock enligt artikel 11.2 föreskriva samordnade eller gemensamma förfaranden som uppfyller kraven i den relevanta gemenskapslagstiftningen, bland annat för att undvika att bedömningen görs två gånger.

175. Av dessa bestämmelser framgår att olika unionsrättsliga miljöbedömningar inte måste genomföras formellt. Avgörande är däremot att kraven i olika lagstiftningar genomförs. Om detta sker saknar det betydelse hur bedömningen betecknas.⁶³

176. Det ankommer på de nationella domstolarna att konkret i det enskilda fallet undersöka huruvida vissa utredningar som genomförs på grundval av andra bestämmelser uppfyller kraven i direktivet om strategisk miljöbedömning. Sådana utredningar måste uppfylla kraven i direktivet om strategisk miljöbedömning både vad avser innehållet och förfarandet. Detta är i princip möjligt på grund av den omfattande överensstämmelse som råder mellan direktivet om miljöpåverkan och direktivet om strategisk miljöbedömning om de båda bedömningarna har samma omfattning, det vill säga om projektet och planen till stora delar är identiska. Det är emellertid inte uteslutet att efterlevnad av kraven på en förvaltningsplan enligt artikel 13.4 och bilaga 7 i ramdirektivet för vatten uppfyller kraven på en miljöbedömning av planen enligt direktivet om strategisk miljöbedömning.

177. Vad gäller övervägandena avseende direktivet om miljöpåverkan⁶⁴ kan emellertid påpekas att eventuella brister vad gäller prövningen enligt detta direktiv med största sannolikhet även anses som brister i en miljöbedömning enligt direktivet om strategisk miljöbedömning. Enligt artikel 5.2 i direktivet om strategisk miljöbedömning krävs betydligt tydligare än i direktivet om miljöpåverkan att vid bedömningen hänsyn tas till aktuella kunskaper och bedömningsmetoder. Enligt artikel 8 i båda direktiven krävs att information om miljöpåverkan ska beaktas.

178. Den nionde frågan ska således besvaras så att det enligt artikel 11.2 i direktivet om strategisk miljöbedömning i ett fall där en plan samtidigt omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv och tillämpningsområdet för ramdirektivet för vatten samt direktivet om miljöpåverkan, enligt vilka det likaså krävs en miljökonsekvensbedömning av projektet, inte är nödvändigt att genomföra en självständig strategisk miljöbedömning när de utredningar som genomförts på grundval av ramdirektivet för vatten och direktivet om miljöpåverkan redan genomförts vad gäller innehållet och med avseende på det förfarande som genomförts uppfyller kraven i direktivet om strategisk miljöbedömning.

D – Naturskydd

179. Avslutningsvis ska vissa frågor avseende unionens naturskyddslagstiftning granskas. Högsta Förvaltningsdomstolen har ställt frågor avseende det interimistiska skyddet av föreslagna områden av gemenskapsintresse innan dessa infördes i gemenskapsförteckningen (se rubrik 1), om huruvida ett godkännande kan ges utan kännedom om fågelfaunan (se rubrik 2), om huruvida påverkan på dessa

63 — Dom av den 22 september 2011 i mål C-295/10, Valčiukienė m.fl. (REU 2011, s. I-8819, punkt 62). Se, avseende direktivet om miljöpåverkan, domen i målet Großkrotzenburg (ovan fotnot 62), punkt 41 och följande punkter, och dom av den 16 september 2004 i mål C-227/01, kommissionen mot Spanien (REG 2004, s. I-8253), punkt 56, samt mitt förslag till avgörande av den 29 november 2007 i mål C-2/07, Abraham m.fl. (REG 2008, I-1197), punkt 84.

64 — Se ovan punkt 141 och följande punkter.

områden kan rättfärdigas av sådana syften som bevattning och dricksvattenförsörjning (se rubrik 3), huruvida åtgärder kan vidtas för att säkerställa överensstämmelse (se rubrik 4) samt huruvida det är förenligt med livsmiljödirektivet att ett naturligt flodekosystem omvandlas till ett av människan skapat flod- och sjöekosystem (se rubrik 5).

180. Svaren på dessa frågor kännetecknas av att tillståndsförfarandet för delvis avledning av Acheloos pågår sedan länge. Det inleddes redan innan livsmiljödirektivet antogs. Av det skälet kan inte förfarandet för en föregående bedömning av verksamheter enligt artikel 6.3 tillämpas utan enbart förbudet mot försämring enligt artikel 6.2.

1. Skyddet för föreslagna områden vid antagandet av lag 3481/2006

181. Högsta förvaltningsdomstolen vill genom den tionde frågan få klarhet i huruvida de områden som finns upptagna på de nationella listorna över områden av gemenskapsintresse och som slutligen har införts i gemenskapsförteckningen över områden av gemenskapsintresse ska anses omfattas av det skydd som gavs enligt livsmiljödirektivet innan kommissionens beslut 2006/613 om antagande av en förteckning över områden av gemenskapsintresse i den mediterrana biogeografiska regionen publicerades.

182. Högsta Förvaltningsdomstolen hänför sig härvid till fem områden av gemenskapsintresse⁶⁵ som genom ovannämnda beslut upptogs i förteckningen och som berörs av verksamheten.

183. Högsta Förvaltningsdomstolen har, när den ställt denna fråga, utgått från att de tillämpliga bestämmelserna i lag 3481/2006, artiklarna 9 och 13, kungjordes genom denna lag och trädde i kraft den 2 augusti 2006, medan beslut 2006/613 först offentliggjordes den 21 september 2006. Om tidpunkten för offentliggörandet skulle vara av betydelse för införandet av berörda områden i gemenskapsförteckningen, så skulle artikel 6.2-6.4 i livsmiljödirektivet enligt artikel 4.5 i nämnda direktiv först vara tillämplig från och med den 21 september 2006,⁶⁶ det vill säga efter det att lag 3481/2006 trätt i kraft.

184. Beslut 2006/613 fick enligt den då tillämpliga artikel 254.3 EG (nu artikel 297.2 tredje stycket FEUF i ändrad lydelse) emellertid verkan redan när det delgavs dem till vilka det riktade sig, vilket enligt artikel 2 i beslutet är medlemsstaterna.⁶⁷ Det behöver i förevarande fall således inte klargöras huruvida områdesskyddet kunde göras gällande gentemot enskilda innan beslutet offentliggjordes. Det ankommer på den Högsta Förvaltningsdomstolen att fastställa tidpunkten för delgivningen – för vilken tidpunkten för antagandet av beslutet, den 19 juli 2006, anges i unionsrättens databas (EUR-Lex).⁶⁸

a) Det interimistiska områdesskyddet för föreslagna områden

185. Om det visar sig att kommissionens beslut delgavs Grekland först efter det att lag 3481/2006 antagits så måste Grekland säkerställa interimistiskt skydd för föreslagna områden. Enligt livsmiljödirektivet ska medlemsstaterna vidta lämpliga skyddsåtgärder för de områden som de har valt ut till unionslistan för att upprätthålla egenskaperna i dessa områden. Medlemsstaterna får således inte

65 — Dessa anges ovan i punkt 22.

66 — Dom av den 13 januari 2005 i mål C-117/03, Dragaggi m.fl. (REG 2005, s. I-167), punkt 25.

67 — Med avseende på tidpunkten för när beslut börjar gälla, se dom av den 20 november 2008 i mål C-18/08, Foselev Sud-Ouest (REG 2008, s. I-8745), punkt 18.

68 — Se ovan fotnot 9.

tillåta ingrepp som allvarligt kan äventyra de ekologiska egenskaperna i dessa områden. Detta gäller särskilt när ett ingrepp riskerar att antingen på ett betydande sätt reducera områdets yta eller medföra att prioriterade arter i området försvinner eller resultera i att området förstörs eller att dess representativa egenskaper utplånas.⁶⁹

b) Skydd för områden efter införandet i gemenskapsförteckningen

186. Om kommissionen vid den tidpunkt då lag 3481/2006 antogs däremot redan hade delgett Grekland sitt beslut, så gällde enligt artikel 4.5 i livsmiljödirektivet i princip bestämmelserna i artikel 6.2-6.4 för de områden som upptagits i företeckningen. Jag kommer emellertid i det följande visa att den omständigheten att förfarandet för godkännande för delvis avledning av Acheloos redan genomförts för länge sedan utgör hinder mot att göra en *föregående* bedömning enligt artikel 6.3. Däremot är artikel 6.2 eventuellt i samband med kraven i artikel 6.4 tillämplig på rättfärdigandet av eventuella skador på området.

Frågan huruvida artikel 6.3 i livsmiljödirektivet är tillämplig

187. Det ligger nära till hands att på lämpligt sätt bedöma avledningen av Acheloos med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området enligt artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet. Enligt denna bestämmelse ska planer eller projekt som på ett betydande sätt kan påverka ett skyddsområde på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området.

188. Domstolen har emellertid redan slagit fast att om ett projekt har godkänts före utgången av införlivandefristen av livsmiljödirektivet eller om tillståndsförfarandet har inletts innan den berörda medlemsstaten anslöt sig till Europeiska unionen, så omfattas detta projekt inte av bestämmelserna i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet om en föregående bedömning av dess effekt på det berörda området.⁷⁰ Det skulle nämligen inte vara lämpligt att redan komplicerade nationella förfaranden som formellt har inletts före den sista dagen för direktivets införlivande skulle belastas och försenas av särskilda krav i direktivet och att situationer som redan har skapats skulle beröras av detta.⁷¹

189. Förevarande fall avser visserligen varken ett rättskraftigt tillstånd som beviljats före den sista dagen för livsmiljödirektivets införlivande eller ett tillståndsförfarande som inleddes innan Grekland anslöt sig till Europeiska unionen. Det ska dock behandlas på samma sätt även om berörda områden redan införts i gemenskapsförteckningen då lag 3481/2006 antogs.

190. Tillståndsförfarandet för delvis avledning av Acheloos inleddes nämligen redan i början av 1990-talet, det vill säga möjligen innan livsmiljödirektivet antogs och var fram till delgivningen av beslutet om gemenskapsförteckningen över berörda områden av gemenskapsintresse inte föremål för ett förfarande för föregående bedömning.⁷² Förfarandet skulle emellertid belastas och försenas avsevärt om det tillämpades strax innan lag 3481/2006 antogs.

69 — Dom av den 14 september 2006 i mål C-244/05, Bund Naturschutz in Bayern m.fl. (REG 2006, s. I-8445), punkterna 44 och 46, domen i målet Stadt Papenburg (ovan fotnot 31), punkt 49, och dom av den 20 maj 2010 i mål C-308/08, kommissionen mot Spanien (Det iberiska lodjuret) (REU 2010, s. I-4281), punkt 21.

70 — Domen i målet Lauteracher Ried (ovan fotnot 35), punkterna 53-62, och domen i målet Stadt Papenburg (ovan fotnot 31), punkt 48. Jag har redan tillämpat denna tanke vid diskussionen om de förtida verkningarna av ramdirektivet för vatten under övergångsperioden för utarbetandet för förvaltningsplaner och åtgärdsprogram, se ovan punkt 107 och följande punkter.

71 — Domen i målet Lauteracher Ried (ovan fotnot 35), punkt 57, med hänvisning till rättspraxis avseende direktivet om miljöpåverkan.

72 — Domen i målet Dragaggi m.fl. (ovan fotnot 66).

191. Dessutom var det i praktiken svårt att förutse när kommissionen avsåg att anta gemenskapsförteckningen. Enligt artikel 4.2 i livsmiljödirektivet borde listan redan ha antagits år 1998 och andra dellistor hade redan kungjorts långt före Greklands listor för den biogeografiska medelhavsregionen.⁷³ Grekland kunde därför inte nödvändigtvis räkna med att skyddssystemet i livsmiljödirektivet var tillämpligt innan verksamheten godkändes.

192. Av det skälet behöver områden av gemenskapsintresse inte vara föremål för en konsekvensbedömning enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

Frågan huruvida artikel 6.2 i livsmiljödirektivet är tillämplig

193. Ovannämnda rättspraxis avser emellertid enbart förfaranderättsliga aspekter avseende skyddssystemet i livsmiljödirektivet. Domstolen har däremot vid flera tillfällen fastställt att materiella krav på områdesskydd enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet inte ens kan uteslutas genom befintliga tillstånd. Enligt denna bestämmelse ska i de särskilda bevarandeområdena försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts förhindras, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

194. Domstolen har slagit fast att artikel 6.2 i livsmiljödirektivet kan tillämpas för att uppfylla det väsentliga målet att bevara och skydda miljön, till vilket bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter hör, vilket framgår av direktivets första skäl när en plan som godkänts enligt artikel 6.3 eller ett sådant projekt, trots att de behöriga nationella myndigheterna som godkände planen eller projektet inte kan klandras på något sätt, sedermera visar sig kunna ge upphov till sådana försämringar eller störningar.⁷⁴ Dessutom kan artikel 6.2 medföra en skyldighet att kontrollera befintliga godkännanden i efterhand.⁷⁵ Genomförandet av ett projekt som godkänts före utgången av införlivandefristen för livsmiljödirektivet omfattas således av denna bestämmelse.⁷⁶

195. Enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet ska medlemsstaterna även med avseende på tidigare projekt vidta de åtgärder som krävs för att förhindra försämringar eller störningar i bevarandeområden. De berättigade intressen som innehavare av godkännanden har måste om det är nödvändigt tillgodoses genom kompensation.⁷⁷

196. Denna rättspraxis står inte i strid med principen om förbud mot retroaktiv tillämpning av bestämmelser. En ny bestämmelse ska i princip tillämpas från och med dess ikraftträdande. Även om bestämmelsen inte är tillämplig på rättsliga situationer som har uppkommit och blivit bestående under den äldre bestämmelsens giltighetstid, är den tillämplig på framtida verkningar av dessa situationer.⁷⁸ Således får även projekt som kan försämr eller störa bevarandeområden enbart godkännas om de är förenliga med områdesskyddet även om det tillståndsförfarande som de underkastats ännu inte omfattades av de processuella krav som fastställs i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.⁷⁹

73 — Kommissionen antog beslut 2002/11/EG om antagande av listan över områden av gemenskapsintresse i den makaronesiska biogeografiska regionen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG (EGT 2002 L 5, s. 16) redan den 28 december 2001. Fram till beslut 2006/613 antogs beslut avseende fyra andra biogeografiska regioner.

74 — Dom av den 7 september 2004 i mål C-127/02, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (REG 2004, s. I-7405), punkt 37.

75 — Dom av den 20 oktober 2005 i mål C-6/04, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 2005, s. I-9017), punkt 58.

76 — Domen i målet Stadt Papenburg (ovan fotnot 31), punkt 49.

77 — Se mitt förslag till avgörande i domen i målet Alto Sil (ovan fotnot 39), punkt 70 och följande punkter.

78 — Dom av den 6 juli 2010 i mål C-428/08, Monsanto Technology (REU 2010, s. I-6765), punkt 66, och av den 16 december 2010 i mål C-266/09, Stichting Natuur en Milieu (REU 2010, s. I-13119), punkt 32. Se även ovan avseende de förtida verkningarna av ramdirektivet för vatten (nr IV –A –6.b). Av det skälet kan till exempel nya bestämmelser om patentskydd begränsa räckvidden av skyddet för befintliga patent (se domen i målet Monsanto Technology, punkt 69).

79 — Avseende tillämpningen av befintliga godkännanden se mitt förslag till avgörande i målet Alto Sil (ovan fotnot 38), punkt 72.

197. Om kommissionen infört berörda områden av gemenskapsintresse i gemenskapslistan innan lag 3481/2006 antogs måste Högsta Förvaltningsdomstolen följaktligen pröva om lagen är förenlig med artikel 6.2 i livsmiljödirektivet.

Rättfärdigande av eventuella inverknings på områden av gemenskapsintresse

198. För det fall att Högsta Förvaltningsdomstolen kommer fram till att livsmiljöerna eller habitatet för arterna försämras eller att arter störs i områden av gemenskapsintresse genom lag 3481/2006 så uppkommer frågan om denna påverkan kan rättfärdigas.

199. I artikel 6.2 i livsmiljödirektivet föreskrivs, på samma sätt som är fallet vad avser skyddet för faktiska fågelskyddsområdena enligt artikel 4.4 i fågelskyddsdirektivet, inte något rättfärdigande på grund av överskuggande intressen. De områdesskydd som föreskrivs i livsmiljödirektivet grundar sig nämligen på tanken att försämringar eller störningar i bevarandeområden ska godkännas i enlighet med artikel 6.3 och 6.4 (samt eventuellt rättfärdigas). När ett sådant godkännande grundar sig på en lämplig konsekvensbedömning så finns i princip inget utrymme för att tillämpa artikel 6.2.⁸⁰

200. I förevarande fall var däremot artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet över huvudtaget ännu inte tillämplig. Det skulle emellertid vara oskäligt att av tidsmässiga skäl inte underkasta projekt en *föregående* bedömning enligt artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet, att inte kunna bevilja undantag såsom föreskrivs i artikel 6.4 i livsmiljödirektivet. Dessa projekt har begränsats i större uträkning än senare projekt på vilka artikel 6.2-6.4 är tillämplig dess helhet.⁸¹

201. Följaktligen ska vid *tidigare projekt* även enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet försämringar eller störningar i bevarandeområden tillåtas när de materiella villkoren i artikel 6.4 är uppfyllda, det vill säga tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, brist på alternativa lösningar samt kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande.⁸²

202. Kraven på rättfärdigande ska behandlas i detalj nedan i samband med svaret på nästa fråga.

c) Slutsats avseende tionde frågan

203. Den tionde frågan ska således besvaras så, att medlemsstaterna innan de kungör gemenskapslistan över områden av gemenskapsintresse för de områden som finns upptagna på de nationella listorna över områden av gemenskapsintresse och som slutligen har införts i gemenskapsförteckningen över områden av gemenskapsintresse enligt livsmiljödirektivet ska vidta lämpliga skyddsåtgärder för att upprätthålla egenskaperna i dessa områden.⁸³ Sedan kungörelsen måste medlemsstaterna enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet förhindra att projekt med avseende på vilka tillståndsförfarandet inleddes före kungörelsen försämrar livsmiljöerna och habitatet för arterna samt stör arter i områden av gemenskapsintresse om eventuella inverknings på området inte är motiverade.

80 — Se domen i målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (ovan fotnot 74), punkt 35, och mitt förslag till avgörande i målet Alto Sil (ovan fotnot 39), punkt 108.

81 — Se mitt förslag till avgörande i målet Alto Sil (ovan fotnot 39), punkt 110.

82 — Se mitt förslag till avgörande i målet Alto Sil (ovan fotnot 39), punkt 111.

83 — Se ovan punkt 185.

2. Den elfte frågan

204. Högsta Förvaltningsdomstolen vill genom sin elfte fråga få klarhet i huruvida de behöriga nationella myndigheterna enligt livsmiljödirektivet kan utfärda ett tillstånd för att genomföra en plan för avledning av vatten när det saknas tillförlitliga och aktuella uppgifter om fågelfaunan i det berörda skyddsområdet.

205. Autonoma regionalförvaltningen i Magnisia har gjort gällande att Högsta Förvaltningsdomstolen enligt nationell processrätt inte kan fastställa att det saknas uppgifter om fågelfaunan, varför tolkningsfrågan inte kan tas upp till sakprövning. Jag delar inte den uppfattningen. Inom ramen för en begäran om förhandsavgörande är domstolen nämligen i princip bunden av de uppgifter som den hänskjutande domstolen lämnar och kan inte kontrollera om domstolen har överskridit sin behörighet enligt den nationella lagstiftningen.⁸⁴

206. Under dessa förhållanden ska den elfte frågan besvaras. Artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet skulle i sig vara tillämplig. Eftersom tillståndsförfarandet emellertid har pågått under en längre tid är denna bestämmelse inte tillämplig. I stället gäller artikel 6.2.

a) Frågan huruvida artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet är tillämplig

207. För godkännande av projekt och den information som härvid ska tillämpas är i princip förfarandet för föregående bedömning enligt artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet tillämpligt. En sådan bedömning måste ske på grundval av bästa möjliga vetenskapliga information om fågelfaunan i det berörda området.⁸⁵

208. Artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet är visserligen, såsom angetts ovan,⁸⁶ inte tillämplig på berörda områden av gemenskapsintresse, men dessa bestämmelser kan enligt fågelskyddsdirektivet vara tillämpliga med avseende på särskilda skyddsområden som utsetts redan tidigare. Enligt artikel 7 i livsmiljödirektivet gäller för dess områden artikel 6.2-6.4 från och med dagen för genomförandet av direktivet eller den dag då en medlemsstat har klassificerat eller erkänt det berörda området som fågelskyddsområde.

209. Livsmiljödirektivet var tillämpligt när införlivandefristen löpte ut år 1994. Artikel 6.3 första meningen var således tillämplig tidigast från och med denna tidpunkt och senast från den tidpunkt då det berörda särskilda skyddsområdet utsågs.

210. Tillståndsförfarandet för delvis avledning av Acheloos inleddes emellertid redan före år 1994, eftersom de första tillstånden beviljades år 1992. Högsta Förvaltningsdomstolen återkallade visserligen just dessa liksom senare tillstånd, men mycket talar för att beviljandet av tillstånd för verksamheten var föremål för ett kontinuerligt förfarande som pågick fram till antagandet av de idag omtvistade bestämmelserna i lag 3481/2006.⁸⁷

211. Det kan således utgå från att tillståndsförfarandet inleddes innan artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet trädde i kraft. Ovannämnda rättspraxis avseende tillståndsförfaranden som inleddes innan den berörda medlemsstaten anslöt sig till unionen⁸⁸ innebär således att det inte kan föreligga någon skyldighet att göra en konsekvensbedömning enligt denna bestämmelse.

84 — Domen i målet WWF m.fl. (ovan fotnot 46), punkterna 31-33 och där angiven rättspraxis.

85 — Dom av den 20 september 2007 i mål C-304/05, kommissionen mot Italien (Santa Caterina, REG 2007, s. I-7495), punkt 59.

86 — Se ovan punkt 188 och följande punkter

87 — Se ovan punkt 169.

88 — Se ovan punkt 188 och följande punkter.

b) Artikel 6.2-6.4 i livsmiljödirektivet

212. Däremot är artikel 6.2 i livsmiljödirektivet tillämplig.⁸⁹

213. Behovet av att tillämpa denna bestämmelse är ännu tydligare när det rör sig om fågelskyddsområden än när det rör sig om skyddsområden på grundval av livsmiljödirektivet, områden av gemenskapsintresse. Fågelskyddsområden skulle nämligen utses i Grekland sedan införlivandefristen för fågelskyddsdirektivet löpte ut den 6 april 1981.⁹⁰ Även om detta inte skedde omfattades dessa områden från och med denna tidpunkt redan av skydd enligt artikel 4.4 första meningen.⁹¹

214. I tvisten i målet vid den nationella domstolen ska det därför prövas huruvida den godkända verksamheten försämrar habitatet för fåglar för vilka särskilt skyddade områden har utsetts, eller stör dessa arter på ett sätt som kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.⁹²

215. För det fall att sådana försämringar eller störningar fastställs ska det även prövas huruvida de är rättfärdigade med hänsyn till de materiella villkoren i artikel 6.4 i livsmiljödirektivet. Såsom har anförts ovan förutsätter ett rättfärdigande framför allt att en avvägning, en prövning av alternativ och kompensationsåtgärder.⁹³

216. En formell konsekvensbedömning enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet krävs emellertid inte, men det finns gränser för medlemsstaternas utrymme för skönmässig bedömning när det gäller vad som ska anses vara motiverat.⁹⁴

217. Domstolen har nämligen slagit fast att artikel 6.4 i livsmiljödirektivet endast ska tillämpas efter det att konsekvenserna av en plan eller ett projekt har analyserats i enlighet med artikel 6.3. En nödvändig förutsättning för att tillämpa nämnda artikel 6.4 är att det finns kännedom om dessa konsekvenser med avseende på bevarandemålen för området i fråga. Utan denna kan de villkor som ska vara uppfyllda för att denna undantagsbestämmelse ska kunna tillämpas inte bedömas. Vid bedömningen av huruvida det föreligger tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och huruvida det finns alternativa lösningar som påverkar området i mindre utsträckning, ska en avvägning göras mot den skadliga påverkan på området som planen eller projektet i fråga kan medföra. Denna påverkan på det nämnda området ska dessutom undersökas noggrant, så att det på så sätt kan avgöras vilka eventuella kompensationsåtgärder som ska vidtas.⁹⁵

218. Följaktligen ska även vid motiveringen av skador enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet omsorgsfullt och opartiskt alla omständigheter som är relevanta i det aktuella fallet prövas, och det ska härvid säkerställas att dessa stöder de omständigheter som den aktuella bedömningen grundar sig på.⁹⁶ Även i detta sammanhang kräver avvägningen, prövningen av alternativ och kompensationsåtgärderna således att det görs en lämplig bedömning av de skador som måste motiveras.⁹⁷

89 — Se ovan punkt 193 och följande punkter.

90 — Dom av den 25 oktober 2007 i mål C-334/04, kommissionen mot Grekland (REG 2007, s. I-9215), punkt 32.

91 — Se dom av den 7 december 2000 i mål C-374/98, kommissionen mot Frankrike (Basses Corbières) (REG 2000, s. I-10799), punkterna 47 och 57, av den 20 september 2007 i mål C-388/05, kommissionen mot Italien (Valloni e steppe pedegarganiche) (REG 2007, s. I-7555), punkt 18, och av den 18 december 2007 i mål C-186/06 (kommissionen mot Spanien) (Kanal Segarra-Garrigues) (REG 2007, s. I-12093), punkt 26.

92 — Avseende en sådan bedömning se domen i målet Santa Caterina (ovan fotnot 85), punkt 91 och följande punkter, samt mitt förslag till avgörande i detta mål av den 19 april 2007, punkt 61 och följande punkter.

93 — Se ovan punkt 199 och följande punkter.

94 — Se mitt förslag till avgörande i målet Alto Sil (ovan fotnot 39), punkt 112.

95 — Domen i målet Santa Caterina (ovan fotnot 85), punkt 83.

96 — Avseende kontrollen av det utrymme för skönmässig bedömning som kommissionen har se dom av den 18 juli 2007 i mål C-326/05 P, Industrias Químicas del Vallés mot kommissionen (REG 2007, s. I-6557), punkt 77, och av den 6 november 2008 i mål C-405/07 P, Nederländerna mot kommissionen (REG 2008, s. I-8301), punkt 55 och där angiven rättspraxis.

97 — Se mitt förslag till avgörande i målet Alto Sil (ovan fotnot 39), punkt 112.

219. Skador kan enbart bedömas på ett lämpligt sätt på grundval av tillförlitliga och aktuella uppgifter avseende fågelfaunan i berörda områden. I annat fall skulle enbart hypotetiska skador ha en betydelse vid avvägningen, prövningen av alternativ och vid fastställandet av kompensationsåtgärder. Det skulle följaktligen inte kunna säkerställas att faktiska skador beaktas.

c) Slutsatser avseende den elfte frågan

220. Den elfte frågan ska således besvaras så, att de behöriga nationella myndigheterna, i den mening som avses i artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, enbart kan utfärda ett tillstånd för att genomföra en plan för avledning av vatten som försämrar habitatet för fåglar för vilka ett särskilt skyddsområde har utsetts eller som gör att dessa arter störs på ett sätt som kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv, om denna verksamhet kan motiveras med hänsyn till tillförlitliga och aktuella uppgifter om fågelfaunan i det berörda särskilda skyddsområdet.

3. Den tolfte frågan – Tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse

221. Högsta Förvaltningsdomstolen vill genom den tolfte frågan få klarhet i huruvida skälen till att det upprättats en plan för avledning av vatten som i huvudsak avser bevattning och i andra hand hushållens vattenbehov kan motivera inverkan på ett skyddsområde.

222. Den tolfte frågan avser det första villkoret i artikel 6.4 i livsmiljödirektivet, nämligen tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär. Såsom redan har fastställts i samband med ramdirektivet för vatten kan bevattning och dricksvattenförsörjning i princip utgöra sådana orsaker.⁹⁸

223. När det berörda området emellertid innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, så är enligt artikel 6.4 andra stycket i livsmiljödirektivet de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse.

224. Tre av de områden av gemenskapsintresse som anges i begäran om förhandsavgörande innehåller en prioriterad art eller en prioriterad livsmiljötyp: ”Delta Achelou, Limnothalassa, Mesologgiou-Aitolikou, Ekvoles Evinou, Nisoi Echinades, Nisos Petalas” (GR2310001), ”Limnes Trichonida kai Lysimachia” (GR2310009) och ”Aspropotamos” (GR1440001).⁹⁹

225. Eftersom kommissionen i förevarande fall inte har yttrat sig är enligt ordalydelsen i artikel 6.4 andra stycket i livsmiljödirektivet omfattningen av de potentiella intressen som kan anföras som motivering mycket begränsad. Bevattning är inte ett intresse som kan motivera verksamheten, eftersom den varken krävs för att säkerställa människors hälsa eller den allmänna säkerheten, eller betydelsefulla konsekvenser för miljön. Dricksvattenförsörjning är däremot en faktor som berör människors hälsa .

226. Det är emellertid inte lämpligt att tillämpa de strängare kraven på rättfärdigande av skada när prioriterade faktorer inom det berörda området inte påverkas. Eftersom kommissionen har framfört denna uppfattning offentligt,¹⁰⁰ så måste den inte yttra sig i sådana fall innan andra intressen görs gällande. Det ankommer på Högsta Förvaltningsdomstolen att fastställa huruvida prioritära faktorer på det berörda området påverkas och strängare krav följaktligen är tillämpliga på en eventuell motivering.

98 — Se ovan punkt 83 och följande punkter.

99 — I beslut 2006/613 kännetecknas sådana områden med en asterisk i kolumn C.

100 — Se kommissionens ritlinjer *Natura 2000 – förvaltningen av områden, förarbetena till artikel 6 i livsmiljödirektivet 92/43/EEG*, Luxemburg 2000, s. 54.

227. Dessutom är orsakerna för en verksamhet enbart tvingande och överskuggande när de har en större betydelse än dess negativa konsekvenser på de områden som skyddas av livsmiljödirektivet.¹⁰¹

228. Den tolfte frågan ska således besvaras så, att såväl bevattning som dricksvattenförsörjning, i den mening som avses i artikel 6.4 i livsmiljödirektivet, utgör tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse för en verksamhet för avledning av vatten när dessa orsaker överväger i förhållande till de negativa följderna av denna verksamhet på de områden som skyddas av detta direktiv. Om däremot prioritära livsmiljötyper eller arter påverkas, så kommer utan ett yttrande från kommissionen, enbart dricksvattenförsörjning i fråga som motivering.

4. Den trettonde frågan – Åtgärder för att säkerställa att Natura 2000 är sammanhängande

229. Högsta Förvaltningsdomstolen vill genom den trettonde frågan få klarhet i huruvida kriterier såsom utvidgningen av denna avledning och alla de arbeten som denna kräver ska tas i beaktande för att avgöra lämpligheten av kompensationsåtgärder.

230. Denna fråga avser det tredje villkoret för motivering av inverkan på bevarandeområden enligt artikel 6.4 i livsmiljödirektivet, nämligen de kompensationsåtgärder som krävs för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande, trots att ett område påverkas.

231. Enligt artikel 3.1 i livsmiljödirektivet är Natura 2000 ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden. Detta nät ska bestå av områden med de livsmiljötyper som finns förtecknade i bilaga 1 och habitat för de arter som finns förtecknade i bilaga 2, särskilda skyddsområden för fåglar som finns förtecknade i bilaga 1 till fågelskyddsdirektivet samt regelbundet återkommande flyttfåglar. Natura 2000 ska göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde.¹⁰²

232. Vilka åtgärder som är nödvändiga kan endast fastställas på grundval av skadorna på respektive område. I syfte att i slutändan kunna säkerställa att nätet förblir sammanhängande, måste de behöriga myndigheterna fastställa vilket bidrag som området tillför Natura 2000 och som nu går förlorat genom de skador som området lider på grund av projektet.¹⁰³

233. Domstolen har därför redan slagit fast att denna påverkan på det nämnda området ska undersökas noggrant så att det på så sätt kan avgöras vilka eventuella kompensationsåtgärder som ska vidtas.¹⁰⁴ Vad gäller kompensationsåtgärderna ska följaktligen utvidgningen av avledningen av Acheloos och alla de arbeten som denna kräver tas i beaktande såvida de påverkar bevarandeområden.

234. Den trettonde frågan ska således besvaras så, att det för att avgöra lämpligheten av de kompensationsåtgärder som enligt artikel 6.4 i livsmiljödirektivet är nödvändiga för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande, ska beaktas kriterier som utvidgningen av denna avledning och alla de arbeten som denna kräver, såvida de påverkar bevarandeområden inom Natura 2000.

101 — Se domen i målet Santa Caterina (ovan fotnot 85).

102 — Se mitt förslag till avgörande av den 27 oktober 2005 i mål C-209/04, kommissionen mot Österrike (Lauteracher Ried) (ovan fotnot 102), punkt 83.

103 — Se mitt förslag till avgörande i målet Lauteracher Ried (ovan fotnot 102), punkt 84.

104 — Domen i målet Santa Caterina (ovan fotnot 85).

5. Den fjortonde frågan – Omvandling av ett naturligt flodekosystem

235. Genom den fjortonde frågan vill Högsta Förvaltningsdomstolen få klarhet i huruvida livsmiljödirektivet tolkat mot bakgrund av den princip om hållbar utveckling som föreskrivs i artikel 6 i EG-fördraget (nu artikel 11 FEUF), medför att ett naturligt flodekosystem omvandlas till ett av människan skapat flod- och sjöekosystem.

236. Med största sannolikhet skulle en omvandling av ett naturligt flodekosystem till ett av människan skapat flod- och sjöekosystem, det vill säga en rad dammar, försämra befintliga skyddade livsmiljöer, i den mening som avses i artikel 6.2 i livsmiljödirektivet. Detta ska prövas i detalj med hjälp av de berörda bevarandemålen.

237. En eventuell försämring innebär emellertid inte att ifrågasättande avledningsverksamhet i varje fall ska anses vara otillåten. Den kan i stället motiveras enligt kriterierna i artikel 6.4 i livsmiljödirektivet.

238. Principen om hållbar utveckling ska beaktas inom ramen för motiveringen, det vill säga vid bedömningen av orsaker av allmänt intresse, påverkan och alternativen. Om målen med verksamheten inte eller enbart i begränsad omfattning kan förverkligas på ett hållbart sätt, innebär detta att målen har mindre betydelse vid avvägningen. På samma sätt har tillfälliga konsekvenser en mindre betydelse än hållbara konsekvenser.

239. Den fjortonde frågan ska således besvaras så att en plan för avledning av vatten inom ett Natura 2000-område som medför att ett naturligt flodekosystem omvandlas till ett av människan skapat flod- och sjöekosystem kan godkännas om villkoren i artikel 6.4 i livsmiljödirektivet är uppfyllda.

V – Förslag till avgörande

240. Jag föreslår att domstolen besvarar begäran om förhandsavgörande enligt följande:

1. I artikel 13.6 och artikel 11.7 i direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område fastställs visserligen inte någon frist för införlivande för artikel 4 i direktivet utan enbart en maximal tidsgräns för att upprätta förvaltningsplaner eller åtgärdsprogram. Före utgången av denna frist föreligger enligt direktivet emellertid ingen skyldighet att tillämpa artikel 4.
2. En nationell lagstiftning som antagits inom ovannämnda frist för fastställande av förvaltningsplaner eller åtgärdsprogram som medger att vatten överförs från ett visst avrinningsområde till ett annat avrinningsområde innebär att de mål som eftersträvas med direktiv 2000/60 allvarligt undergrävs när överföringen medför en vattenstatus som permanent och inte enbart i ringa omfattning är oförenlig med artikel 4 i direktivet. Härvid kan det även inom ramen för de förtida verkningarna av artikel 4 finnas ett övervägande allmänintresse som rättfärdigar överföringen. Förvaltningsplaner är visserligen inte nödvändiga men den nationella lagstiftningen måste ha antagits på grundval av en tillräcklig mängd uppgifter.
3. Det strider mot artikel 14 i direktiv 2000/60 att fastställa förvaltningsplaner utan att allmänheten, såsom föreskrivs, deltar.
4. En undersökning av miljöpåverkan som har lagts fram för godkännande av det nationella parlamentet efter det att en domstol har ogiltigförklarat den rättsakt genom vilken den redan godkänts uppfyller kraven i artikel 1.5 i direktiv 85/337/EG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i dess lydelse enligt direktiv 2003/35/EG, om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön om den för det första tillhandahåller lagstiftaren de uppgifter som krävs i förfarandet

enligt direktivet, det vill säga tillräckligt aktuella och fullständiga uppgifter, och för det andra lagstiftaren på denna grund kunde göra en korrekt bedömning och diskutera den inverkan som projektet hade på miljön.

5. Förvaltningsplaner, i den mening som avses i artikel 13 i direktiv 2000/60, ska i princip vara föremål för en miljöbedömning i enlighet med direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.
6. Rättsakter som avsåg tillstånd för en isolerad verksamhet för avledning av en flod som genom domstolsbeslut upphävts retroaktivt kan enligt artikel 13.1 i direktiv 2001/42 inte betraktas som förberedande formella rättsakter för förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt enligt direktiv 2000/60. De kan emellertid betraktas som förberedande rättsakter för en plan för avledning av en flod som ska vara föremål för bedömning, om tillståndsförfarandet har pågått kontinuerligt utan avbrott.
7. Enligt artikel 11.2 i direktiv 2001/42 är det i ett fall där en plan samtidigt omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv och tillämpningsområdet för direktiv 2000/60 samt direktiv 85/357, enligt vilka det likaså krävs en miljökonsekvensbedömning av projektet, inte nödvändigt att genomföra en självständig strategisk miljöbedömning när de utredningar som har genomförts på grundval av 2000/60 och direktiv 85/337 uppfyller kraven i direktiv 2001/42, vad gäller innehållet och förfarandet.
8. Medlemsstaterna ska - innan gemenskapslistan över områden av gemenskapsintresse för de områden som finns upptagna på de nationella listorna över områden av gemenskapsintresse och som slutligen har införts i gemenskapsförteckningen över områden av gemenskapsintresse enligt direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter kungörs - vidta lämpliga skyddsåtgärder för att upprätthålla egenskaperna i dessa områden. Efter kungörelsen måste medlemsstaterna enligt artikel 6.2 i direktiv 92/43 förhindra att projekt med avseende på vilka tillståndsförfarandet inleddes före kungörelsen försämrar livsmiljöerna och habitaterna för arterna samt stör arter i områden av gemenskapsintresse, om en eventuell inverkan på området inte kan rättfärdigas.
9. De behöriga nationella myndigheterna kan, i den mening som avses i artikel 6.2 i direktiv 92/43, enbart utfärda ett tillstånd för att genomföra en plan för avledning av vatten som försämrar habitaterna för fåglar för vilka ett särskilt skyddsområde utsetts eller dessa arter störs på ett sätt som kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv om denna verksamhet kan motiveras med hänsyn till tillförlitliga och aktuella uppgifter om fågelfaunan i det berörda särskilda skyddsområdet.
10. Såväl bevattning som dricksvattenförsörjning, i den mening som avses i artikel 6.4 i direktiv 92/43, utgör tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse för en verksamhet för avledning av vatten när dessa orsaker överväger i förhållande till de negativa följderna av denna verksamhet på de områden som skyddas av detta direktiv. Om däremot prioritära livsmiljötyper eller arter påverkas, så kommer utan ett yttrande från kommissionen enbart dricksvattenförsörjning i fråga som motivering.
11. För att avgöra lämpligheten av de kompensationsåtgärder som enligt artikel 6.4 i direktiv 92/43 är nödvändiga för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande, ska kriterier såsom utvidgningen av denna avledning och alla de arbeten som denna kräver tas i beaktande, såvida de påverkar bevarandeområden inom Natura 2000.
12. En plan för avledning av vatten inom ett Natura 2000-område, som medför att ett naturligt flodekosystem omvandlas till ett av människan skapat flod- och sjöekosystem, kan godkännas om villkoren i artikel 6.4 i direktiv 92/43 är uppfyllda.