



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 1 juli 2015 \*

”Begäran om förhandsavgörande — Miljö — Europeiska unionens politik inom vattenområdet — Direktiv 2000/60/EG — Artikel 4.1 — Miljömål beträffande ytvatten — Försämrad status i en ytvattenförekomst — Projekterad utbyggnad av en vattenväg — Skyldighet för medlemsstaterna att inte godkänna ett projekt som kan medföra en försämrad status hos en ytvattenförekomst — Kriterier som är avgörande för bedömningen av huruvida det föreligger en försämring av statusen hos en ytvattenförekomst”

I mål C-461/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) genom beslut av den 11 juli 2013, som inkom till domstolen den 22 augusti 2013, i målet

**Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV**

mot

**Bundesrepublik Deutschland,**

ytterligare deltagare i rättegången:

**Freie Hansestadt Bremen,**

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, A. Ó Caoimh, C. Vajda och S. Rodin samt domarna A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, M. Berger (referent), C.G. Fernlund, J.L. da Cruz Vilaça och F. Biltgen,

generaladvokat: N. Jääskinen,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 8 juli 2014,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV, genom R. Nebelsieck, Rechtsanwalt,

\* Rättegångsspråk: tyska.

- Bundesrepublik Deutschland, genom W. Ewer, Rechtsanwalt,
- Freie Hansestadt Bremen, genom P. Schütte, Rechtsanwalt,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom S. Menez, i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom M. Bulterman, B. Koopman och J. Langer, samtliga i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
- Förenade kungarikets regering, genom J. Beeko, i egenskap av ombud, biträdd av G. Facenna, barrister,
- Europeiska kommissionen, genom E. Manhaeve och G. Wilms, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 23 oktober 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 4.1 a i–iii i 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 327, s. 1).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV (tysk förening för miljö och naturskydd) och Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tyskland). Målet rör ett projekt avseende fördjupning av delar av floden Weser i norra Tyskland, för att större containerfartyg ska kunna nå hamnarna Bremerhaven, Brake och Bremen, belägna i Tyskland.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Unionsrätt*

- 3 I skälen 16, 25 och 32 i direktiv 2000/60 anges följande:

”(16) Det är nödvändigt att ytterligare integrera skyddet och den hållbara förvaltningen av vattenresurserna med andra av gemenskapens politikområden, exempelvis energi, transport, jordbruk, fiskeri, regional politik och turism. ...

...

(25) Gemensamma definitioner av vattenstatusen vad gäller kvalitet och – när detta är motiverat från miljöskyddssynpunkt – kvantitet bör fastställas. Miljömål bör ställas upp för att säkerställa att en god yt- och grundvattenstatus uppnås i hela gemenskapen och att försämring av vattnets status förhindras på gemenskapsnivå.

...

(32) Det kan finnas skäl att under vissa förutsättningar göra undantag från kravet att hindra ytterligare försämring eller att uppnå god status om detta inte är möjligt på grund av oförutsedda eller exceptionella omständigheter, särskilt översvämningar eller torka eller om det är av utomordentligt stor betydelse från allmän synpunkt, nya ändringar i en ytvattenförekomsts fysiska karakteristika eller nivåförändringar hos grundvattenförekomster, under förutsättning att alla genomförbara åtgärder har vidtagits för att lindra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.”

4 I artikel 1 i direktiv 2000/60, med rubriken ”Syfte”, föreskrivs följande:

”Syftet med detta direktiv är att upprätta en ram för skyddet av inlandsytvatten, vatten i övergångszon, kustvatten och grundvatten, för att

a) hindra ytterligare försämringar och skydda och förbättra statusen hos akvatiska ekosystem och, såvitt avser deras vattenbehov, även terrestra ekosystem och våtmarker som är direkt beroende av akvatiska ekosystem,

...”

5 Artikel 2 i direktivet har rubriken ”Definitioner”. I artikel 2 led 9, 17 och 21–23 föreskrivs följande:

”I detta direktiv tillämpas följande definitioner:

...

9) *kraftigt modifierad vattenförekomst*: en ytvattenförekomst som till följd av fysiska förändringar genom mänsklig verksamhet på ett väsentligt sätt har ändrat karaktär, enligt vad som anges av medlemsstaten i enlighet med föreskrifterna i bilaga II.

...

17) *ytvattenstatus*: allmän benämning på statusen hos en ytvattenförekomst som bestäms av dess ekologiska status eller dess kemiska status, beroende på vilkendera som är sämst.

...

21) *ekologisk status*: ett uttryck för kvaliteten på strukturen och funktionen hos akvatiska ekosystem som är förbundna med ytvatten, klassificerad i enlighet med bilaga V.

22) *god ekologisk status*: status hos en ytvattenförekomst, klassificerad i enlighet med bilaga V.

23) *god ekologisk potential*: status hos en kraftigt modifierad eller konstgjord vattenförekomst, klassificerad i enlighet med de relevanta bestämmelserna i bilaga V.

...”

6 Artikel 3 i direktivet har rubriken ”Samordning av administrativa arrangemang inom avrinningsdistrikt”. I artikel 3.1 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall identifiera de enskilda avrinningsområden som ligger inom deras nationella territorium och skall för detta direktivs ändamål hänföra dem till enskilda avrinningsdistrikt. Mindre avrinningsområden kan kombineras med större avrinningsområden eller förenas med angränsande mindre områden för att bilda enskilda avrinningsdistrikt där detta är lämpligt. I de fall grundvatten

inte helt följer ett visst avrinningsområde, skall de identifieras och hänföras till det närmaste eller det lämpligaste avrinningsdistriktet. Kustvatten skall identifieras och hänföras till det/de närmaste eller lämpligaste avrinningsdistriktet/-distrikten.”

7 Artikel 4 i direktivet har rubriken ”Miljömål”. I artikel 4.1 a, 4.2 och 4.6 föreskrivs 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,

...

2. Om fler än ett av målen enligt punkt 1 avser en viss vattenförekomst, skall det strängaste målet gälla.

...

6. Tillfällig försämring av vattenförekomsternas status utgör ingen överträdelse av detta direktivs krav om försämringen är ett resultat av omständigheter som orsakas av naturliga skäl eller force majeure och som är exceptionella eller som inte rimligtvis hade kunnat förutses, särskilt extrem översvämning och utdragen torka, eller som är ett resultat av omständigheter till följd av olyckor som inte rimligtvis kunnat förutses, när samtliga följande villkor är uppfyllda:

- a) Alla genomförbara åtgärder vidtas för att förebygga ytterligare statusförsämring och för att inte äventyra uppnåendet av detta direktivs mål i andra vattenförekomster som inte påverkas av dessa omständigheter.
- b) Förutsättningarna för att sådana omständigheter som är exceptionella eller som rimligtvis inte hade kunnat förutses skall kunna förklaras föreligga, inbegripet antagande av lämpliga indikatorer, anges i förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet.
- c) De åtgärder som skall vidtas under sådana exceptionella omständigheter finns upptagna i åtgärdsprogrammet och kommer inte att äventyra återställandet av vattenförekomstens kvalitet när dessa omständigheter inte längre föreligger.

- d) Effekterna av omständigheter som är exceptionella eller som rimligtvis inte hade kunnat förutses ses över årligen och, med förbehåll för de skäl som anges i punkt 4 a, alla genomförbara åtgärder vidtas i syfte att återställa vattenförekomsten till dess status före effekterna av dessa omständigheter så snart detta rimligen kan genomföras.
- e) En sammanfattning av effekterna av omständigheterna och av de åtgärder som vidtas eller skall vidtas i enlighet med punkterna a och d skall tas med i nästa uppdaterade version av förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet.”

8 I artikel 4.7 i direktivet föreskrivs följande:

”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.”

9 Artikel 11 i direktivet har rubriken ”Åtgärdsprogram”. I artikel 11.1 föreskrivs följande:

”Varje medlemsstat skall 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 krävs enligt artikel 5 för att uppnå de mål som fastställs enligt artikel 4. Sådana åtgärdsprogram kan hänvisa till åtgärder till följd av lagstiftning som antagits på nationell nivå och som omfattar hela medlemsstatens territorium. När det är lämpligt kan en medlemsstat besluta om åtgärder för alla avrinningsdistrikt och/eller de delar av internationella avrinningsdistrikt som ligger på dess territorium.”

10 Artikel 13 i direktivet har rubriken ”Förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt”. I artikel 13.1 föreskrivs följande:

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

- 11 Artikel 14 i direktivet har rubriken ”Information till och samråd med allmänheten”. I artikel 14.1 föreskrivs följande:

”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. ...”

*Tysk rätt*

- 12 I 27 § i den federala vattenhushållningslagen (Wasserhaushaltsgesetz) av den 31 juli 2009 (BGBl. 2009 I, s. 2585), i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet (nedan kallad WHG), med rubriken ”Förvaltningsmål avseende ytvattenförekomster”, föreskrivs följande:

”1) I den mån de inte betecknas som konstgjorda eller kraftigt modifierade i enlighet med artikel 28, ska ytvatten förvaltas på följande sätt:

1. Försämring av deras ekologiska status och kemiska status ska förebyggas.

2. En god ekologisk status och en god kemisk status ska bevaras eller uppnås.

2) Ytvatten som betecknas som konstgjorda eller kraftigt modifierade i enlighet med artikel 28 ska förvaltas på följande sätt:

1. Försämring av deras ekologiska status och kemiska status ska förebyggas.

2. En god ekologisk status och en god kemisk status ska bevaras eller uppnås.”

- 13 I 31 § stycke 2 första meningen WHG föreskrivs följande:

”Om god ekologisk status för ytvatten inte har uppnåtts eller om dess status försämras, strider detta inte mot de förvaltningsmål som anges i artiklarna 27 och 30 i den mån

1. detta beror på en ny ändring i en ytvattenförekomsts fysiska karakteristika eller nivåförändringar hos grundvattenförekomster,

2. denna ändring svarar på ett betydande allmänt intresse eller om fördelarna med denna ändring för hälsan eller personers säkerhet eller för en hållbar utveckling är större än de fördelar för miljö och kollektivitet som är knutna till uppfyllandet av de aktuella målen,

3. de mål som eftersträvas med ändringen av vattnet inte kan uppnås genom andra lämpliga åtgärder vars negativa inverkan på miljön är betydligt mindre, som är tekniskt möjliga och vars kostnad inte är oproportionerlig samt

4. alla lämpliga åtgärder i praktiken har vidtagits för att minska den negativa inverkan på vattnets status.

...”

- 14 I 12 § stycke 7 tredje meningen i den federala lagen om vattenvägar (Bundeswasserstraßengesetz) av den 2 april 1968 (BGBl. 1968 II, s. 173), i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet, föreskrivs följande:

”Utbyggnadsåtgärderna ska beakta de förvaltningsmål som är tillämpliga enligt 27–31 §§ [WHG].”



15 I 14 § stycke 1 andra meningen WHG föreskrivs följande:

”Vid fastställandet av planen ska samtliga allmänna och enskilda intressen som berörs av projektet samt projektets inverkan på miljön beaktas.”

### **Det nationella målet och tolkningsfrågorna**

- 16 Genom planfastställelsebeslut av den 15 juli 2011 (nedan kallat planfastställelsebeslutet) godkände vatten- och sjöfartsförvaltningen för nordvästra Tyskland (Wasser- und Schiffahrtsdirektion Nordwest), en federal förvaltningsmyndighet, tre projekt som avsåg utbyggnaden av floden Weser, som är en federal vattenväg. Huvudman för samtliga dessa projekt, vilka kan genomföras oberoende av varandra, är den federala vatten- och sjöfartsförvaltningen (Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes).
- 17 Det första projektet avser utbyggnad av Wesers mynning från öppna havet till Bremerhaven. För detta ändamål ska segelrännan göras upp till 1,16 meter djupare, för att stora containerfartyg med ett djupgående på upp till 13,5 meter i lastat tillstånd ska kunna nå hamnen i Bremerhaven oberoende av tidvatten. Projektet har ett samband med fördjupningen av vändplatsen i hamnen i Bremerhaven, för vilken Freie Hansestadt Bremen, som intervenerat i det nationella målet, är huvudman.
- 18 Det andra projektet avser utbyggnaden av nedre Weser uppströms från Bremerhaven till Brake. Här ska segelrännan i mynningen göras upp till en meter djupare, för att fartyg med ett djupgående på maximalt 12,8 meter i lastat tillstånd ska kunna anlöpa denna hamn beroende på tidvattnet.
- 19 Det tredje projektet avser utbyggnad av nedre Weser uppströms från Brake till Bremen. I denna del av floden planeras en fördjupning av segelrännan för att fartyg med ett djupgående på upp till 11,1 meter i lastat tillstånd ska kunna anlöpa hamnen i Bremen beroende på tidvatten. För närvarande kan hamnen i Bremen, beroende på tidvattnen, nås med fartyg med ett djupgående på upp till 10,7 meter i lastat tillstånd.
- 20 För att genomföra projektet ska flodbotten i segelrännorna muddras. Efter det att det avsedda djupet har nåtts för första gången krävs det regelbundna underhållsmuddringar. Muddringsmassorna från utbyggnaden och underhållet av denna flod ska huvudsakligen dumpas på ställen i Wesers mynning och nedre Weser som redan tidigare har använts för detta.
- 21 Förutom de omedelbara konsekvenserna av muddringen och dumpningen av muddringsmassorna får projekten i fråga, enligt den hänskjutande domstolen, ytterligare hydrologiska och morfologiska följder för de berörda delarna av floden. Sålunda kommer till exempel strömningshastigheterna att öka både vid ebb och vid flod, tidvattennivåerna vid högvatten att bli högre, tidvattennivåerna vid lågvatten att bli lägre, salthalten i delar av nedre Weser att öka och gränsen för bräckt vatten i nedre Weser förskjutas uppströms. Slutligen kommer igenslamningen av flodbädden att öka utanför segelrännan.
- 22 Av de berörda vattenförekomsterna har vattnet i Wesers övergångszon och tidvattenområdet ovanför Brake klassats som kraftigt modifierat i den mening som avses i artikel 2 led 9 i direktiv 2000/60. Wesers mynning har klassats som naturlig i den mån den räknas till kustvattnen. Dessutom är en rad vattenförekomster i biflodsområdena berörda. De har till en del klassats som naturliga och till en del som kraftigt modifierade.
- 23 Med utgångspunkt i ovanstående har vatten- och sjöfartsförvaltningen för nordvästra Tyskland i planfastställelsebeslutet prövat frågan huruvida projekten i fråga är förenliga med det mål att förhindra försämring av vattenförekomsternas status som föreskrivs i direktiv 2000/60. Myndigheten kom fram till att ingen försämring i den mening som avses i direktivet kunde förväntas vad gäller kustvattnen.

- 24 Däremot ansåg myndigheten att den aktuella statusen hos vissa vattenförekomster i Weser skulle tendera att försämrans genom effekterna av utbyggnadsprojekten, utan att det leder till en ändring av statusklassen enligt bilaga V i direktiv 2000/60. En sådan försämring inom en statusklass kan, enligt vatten- och sjöfartsförvaltningen för nordvästra Tyskland, inte anses utgöra någon försämring av den berörda vattenförekomstens ekologiska potential eller status.
- 25 Som alternativ har myndigheten prövat frågan huruvida de villkor för undantag från förbudet mot försämring av vattenförekomstens status som föreskrivs i 31 § stycke 2 WHG och artikel 4.7 i direktiv 2000/60 var uppfyllda. Myndigheten besvarade frågan jakande.
- 26 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV har ifrågasatt planfastställelsebeslutet och därvid bland annat gjort gällande att bestämmelser om vattenskydd med ursprung i direktiv 2000/60 har åsidosatts. Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV har dessutom gjort gällande flera överträdelser av lagstiftningen om godkännande av planer för utbyggnad, lagen om bedömning av inverknings på miljön (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung) samt miljöskyddslagstiftningen, särskilt lagstiftningen om fauna, flora, livsmiljö och fågelskydd.
- 27 Den hänskjutande domstolen fann att avgörandet av det nationella målet var beroende av tolkningen av flera bestämmelser i direktiv 2000/60.
- 28 Mot denna bakgrund beslutade Bundesverwaltungsgericht (högsta federala förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:
- 1) Ska artikel 4.1 a i i direktiv 2000/60 tolkas så, att medlemsstaterna - med förbehåll för att undantag kan beviljas - är skyldiga att avslå ansökan om tillstånd till ett projekt, om projektet kan orsaka en försämring av statusen hos en ytvattenförekomst, eller utgör denna bestämmelse enbart ett mål för förvaltningsplaneringen?
  - 2) Ska begreppet 'försämring av statusen' i artikel 4.1 a i i direktiv 2000/60 tolkas så, att det bara omfattar sådana negativa förändringar som leder till klassificering i en lägre klass enligt bilaga V i direktivet?
  - 3) För det fall fråga 2 besvaras nekande: Under vilka förutsättningar föreligger en 'försämring av statusen' i den mening som avses i artikel 4.1 a i i direktiv 2000/60?
  - 4) Ska artikel 4.1 a ii och iii i direktiv 2000/60 tolkas så, att medlemsstaterna - med förbehåll för att undantag kan beviljas - är skyldiga att avslå en ansökan om tillstånd till ett projekt, om projektet äventyrar uppnåendet av en god status hos en ytvattenförekomst eller en god ekologisk potential och en god kemisk ytvattenstatus vid den tidpunkt som anges i direktivet, eller utgör bestämmelsen enbart ett mål för förvaltningsplaneringen?"

## Prövning av tolkningsfrågorna

### *Den första och den fjärde frågan*

- 29 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den fjärde frågan, som ska prövas i ett sammanhang, för att få klarhet i huruvida artikel 4.1 a i–iii i direktiv 2000/60 ska tolkas så, att medlemsstaterna - med förbehåll för att undantag kan beviljas - är skyldiga att inte lämna tillstånd till ett projekt, när projektet kan orsaka en försämring av statusen hos en ytvattenförekomst, eller när projektet äventyrar uppnåendet av en god status hos en ytvattenförekomst eller en god ekologisk potential och en god kemisk ytvattenstatus vid den tidpunkt som anges i direktivet.



- 30 Innebörden av dessa bestämmelser ska, enligt fast rättspraxis från domstolen, fastställas med beaktande av deras lydelse samt de mål som eftersträvas med de föreskrifter i vilka de ingår (se, bland annat, dom Lundberg, C-317/12, EU:C:2013:631, punkt 19, dom SFIR m.fl., C-187/12–C-189/12, EU:C:2013:737, punkt 24, och dom Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, punkt 31) och, i förekommande fall, dessa föreskrifters tillkomsthistoria.
- 31 Domstolen påpekar att lydelsen i artikel 4.1 a i i direktiv 2000/60, i motsats till vad Bundesrepublik Deutschland och den nederländska regeringen har gjort gällande, talar för att denna bestämmelse, vilken föreskriver att ”medlemsstaterna [ska] genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster”, är tvingande. Orden ”ska genomföra” innebär en skyldighet för medlemsstaterna att agera på detta sätt.
- 32 I likhet med den hänskjutande domstolen finner EU-domstolen att tillstånd till ett enskilt projekt måste anses vara en sådant genomförande.
- 33 Enligt lydelsen i artikel 4.1 a i direktiv 2000/60 är det dessutom ”[v]id genomförande av de åtgärdsprogram som anges i förvaltningsplanerna” som medlemsstaterna ska genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att uppnå målen att förebygga en försämring samt skydda och förbättra ytvattenförekomsternas status. Användningen av orden ”vid genomförande av” stödjer en tolkning av denna bestämmelse som innebär att den innehåller skyldigheter som måste iaktas av behöriga myndigheter i samband med godkännandet av ett enskilt projekt inom ramen för lagstiftningen om vattenskydd.
- 34 Domstolen erinrar också om att direktiv 2000/60 är ett ramdirektiv som antagits med stöd av artikel 175.1 EG (nu artikel 192.1 FEUF). I direktivet fastställs gemensamma principer och en allmän handlingsram för vattenskydd, och däri säkerställs samordning, integration och, på lång sikt, utveckling av allmänna principer samt strukturer som möjliggör ett skydd och en ekologiskt hållbar vattenanvändning inom Europeiska unionen. De gemensamma principerna och den allmänna handlingsramen som fastställs i direktivet ska senare utvecklas av medlemsstaterna genom antagandet av specifika åtgärder i enlighet med de tidsfrister som anges i direktivet. Direktivet syftar dock inte till någon fullständig harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning på vattenområdet (dom kommissionen/Luxemburg, C-32/05, EU:C:2006:749, punkt 41, och dom kommissionen/Tyskland, C-525/12, EU:C:2014:2202, punkt 50).
- 35 Skäl 25 i direktivet bekräftar att miljömål bör ställas upp för att säkerställa att en god yt- och grundvattenstatus uppnås i hela unionen och att försämring av vattnets status förhindras på unionsnivå.
- 36 Enligt artikel 1 a i direktiv 2000/60 är syftet med direktivet att upprätta en ram för skyddet av inlandsytvatten, vatten i övergångszon, kustvatten och grundvatten, för att hindra ytterligare försämringar och skydda och förbättra statusen hos akvatiska ekosystem och terrestra ekosystem som är direkt beroende av akvatiska ekosystem.
- 37 Det slutliga målet med direktiv 2000/60 är följaktligen att genom ett samordnat agerande uppnå ”god status” för samtliga ytvattenförekomster i unionen till år 2015.
- 38 De miljömål som medlemsstaterna är skyldiga att uppnå är angivna i artikel 4.1 i direktiv 2000/60.
- 39 Denna bestämmelse föreskriver två olika mål, vilka dock har ett nära samband. Enligt artikel 4.1 a i i direktiv 2000/60 ska medlemsstaterna genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster (skyldighet att förebygga en försämring). Enligt artikel 4.1 a ii och iii ska medlemsstaterna skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster i syfte att uppnå en god ytvattenstatus senast år 2015 (skyldighet att förbättra).

- 40 Ursprunget till dessa båda mål framgår av förarbetena till direktiv 2000/60. När det särskilt gäller skyldigheten att förebygga en försämring av ytvattenförekomsternas status skulle de aktuella bestämmelserna, i deras första version, ha kunnat innebära att när direktiv 2000/60 väl hade antagits fick de vattenförekomster som hade klassats i en högre kategori än "god status" försämrats så pass mycket att de kom att ingå i denna kategori. Av denna anledning föreslog Europaparlamentet en ändring som gjorde det möjligt att göra en åtskillnad mellan skyldigheten att uppnå en "god status" och skyldigheten att förebygga varje försämring genom att i artikel 4.1 i direktivet införa en ny strecksats som självständigt angav sistnämnda skyldighet.
- 41 Både skyldigheten att förbättra och skyldigheten att förebygga en försämring av vattenförekomsterna har till syfte att uppnå de kvalitetsmål som eftersträvas av unionslagstiftaren, det vill säga att bevara eller återställa en god status, en god ekologisk potential och en god kemisk status avseende ytvattenförekomster.
- 42 För att säkerställa att medlemsstaterna uppnår de miljömål som nämnts ovan innehåller direktiv 2000/60 ett antal bestämmelser, bland annat artiklarna 3, 5, 8, 11 och 13 samt bilaga V, vilka, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 43–52 i sitt förslag till avgörande, inrättar ett komplicerat förfarande som innehåller flera steg som lagreglerats i detalj i syfte att göra det möjligt för medlemsstaterna att genomföra nödvändiga åtgärder på grundval av särdrag och kännetecken hos de vattenförekomster som identifierats på deras territorier.
- 43 Det ovannämnda ger stöd åt tolkningen att artikel 4.1 a i direktiv 2000/60 inte endast, såsom en programförklaring, anger mål för förvaltningsplaneringen, utan också har en tvingande verkan så snart den berörda vattenförekomstens ekologiska status har fastställts, i varje steg i det förfarande som föreskrivs i detta direktiv.
- 44 Det system med undantag som föreskrivs i artikel 4.7 i direktiv 2000/60 – vars tillämpningsvillkor har prövats av motparten i det nationella målet, men inte omfattas av de frågor som ställts av den hänskjutande domstolen – ger också stöd åt tolkningen att förebyggandet av en försämring av vattenförekomsternas status utgör en skyldighet.
- 45 Domstolen påpekar att detta system innehåller flera kategorier. I artikel 4.7 anges att "[m]edlemsstaterna [inte] gör sig ... skyldiga till överträdelse av detta direktiv om ... 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".
- 46 Detta undantag är emellertid endast tillämpligt under förutsättning att alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status och att åtgärdsprogrammen och förvaltningsplanerna har anpassats till följd av detta.
- 47 I detta hänseende påpekar domstolen att strukturen hos de kategorier av undantag som föreskrivs i artikel 4.7 i direktiv 2000/60 visar att artikel 4 i direktivet inte enbart innehåller principiella skyldigheter, utan även avser enskilda projekt. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 78 i sitt förslag till avgörande, är nämligen skälen för undantag bland annat tillämpliga när målen inte uppnås till följd av nya modifieringar i en ytvattenförekomsts fysiska karakteristika och detta leder till en negativ påverkan. Detta kan inträffa till följd av nya tillstånd till projekt. Det är nämligen omöjligt att åtskilja ett projekt och genomförandet av förvaltningsplaner.
- 48 Följaktligen omfattas dessa projekt av den skyldighet att förebygga en försämring av vattenförekomsterna som anges i artikel 4 i direktiv 2000/60. Tillstånd till projekten kan dock lämnas med tillämpning av det system för undantag som föreskrivs i artikel 4.

- 49 Europeiska kommissionen har i sitt skriftliga yttrande gjort gällande att förbudet mot försämring av vattenförekomsternas status omfattas av målsättningen med skyldigheten att förbättra denna. I detta hänseende konstaterar domstolen att unionslagstiftaren har gett skyldigheten att förebygga en försämring av vattenförekomsterna en fristående ställning. Denna skyldighet är inte endast ett medel för iakttagandet av skyldigheten att förbättra vattenförekomsternas status.
- 50 Av detta följer att varje försämring av statusen hos en vattenförekomst, för det fall ett undantag inte har beviljats, måste förhindras, oberoende av den långsiktiga planeringen i förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. Skyldigheten att förebygga en försämring av statusen hos ytvattenförekomster är bindande i varje skede av genomförandet av direktiv 2000/60 och är tillämplig på varje typ av och varje status hos en ytvattenförekomst för vilken en förvaltningsplan har eller borde ha antagits. Den berörda medlemsstaten är följaktligen skyldig att inte lämna tillstånd till ett projekt när detta är ägnat att försämra den aktuella vattenförekomstens status eller äventyra uppnåendet av en god status för ytvattenförekomster, såvida projektet inte omfattas av ett undantag enligt artikel 4.7 i direktiv 2000/60.
- 51 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första och den fjärde frågan besvaras enligt följande. Artikel 4.1 a i–iii i direktiv 2000/60 ska tolkas så, att medlemsstaterna - med förbehåll för att undantag kan beviljas - är skyldiga att inte lämna tillstånd till ett projekt när projektet kan orsaka en försämring av en ytvattenförekomsts status eller när projektet äventyrar uppnåendet av en god status hos en ytvattenförekomst eller en god ekologisk potential och en god kemisk status hos en ytvattenförekomst vid den tidpunkt som anges i direktivet.

*Den andra och den tredje frågan*

- 52 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra och den tredje frågan, som ska prövas i ett sammanhang, för att få klarhet i huruvida begreppet "försämring av statusen" hos en ytvattenförekomst, vilket återfinns i artikel 4.1 a i) i direktiv 2000/60 ska tolkas så, att det endast omfattar förändringar som medför en klassificering av vattenförekomsten i en lägre klass, i den mening som avses i bilaga V i direktivet (statusklassteorin). För det fall denna fråga besvaras nekande, det vill säga om detta begrepp omfattar varje förändring av vattenförekomsten i fråga (status quo-teorin), önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i vilka kriterier som ska beaktas vid bedömningen av huruvida det föreligger en försämring av en ytvattenförekomsts status.
- 53 Domstolen påpekar att begreppet "försämring av statusen" hos en ytvattenförekomst inte är definierat i direktiv 2000/60.
- 54 I detta hänseende erinrar domstolen om att innebörden och räckvidden av detta begrepp, i avsaknad av en definition i unionsrätten, enligt fast rättspraxis från domstolen ska fastställas med beaktande av såväl den aktuella unionsbestämmelsens ordalydelse som det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer (se, bland annat, dom Lundberg, C-317/12, EU:C:2013:631, punkt 19, dom SFIR m.fl., C-187/12–C-189/12, EU:C:2013:737, punkt 24, och dom Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, punkt 31).
- 55 Ordalydelsen i artikel 4.1 a i i direktiv 2000/60 ger stöd åt tolkningen att begreppet "försämring av statusen" hos en ytvattenförekomst även avser försämringar som inte medför en klassificering av vattenförekomsten i en lägre klass. I denna bestämmelse anges uttryckligen att det ska genomföras åtgärder för att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster. Enligt definitionen i artikel 2 led 17 i direktivet är ytvattenstatus en allmän benämning på statusen hos en ytvattenförekomst som bestäms av dess ekologiska status eller dess kemiska status, beroende på vilken av dem som är sämst. I artikel 4.1 a i) i direktiv 2000/60 föreskrivs sålunda på ett allmänt sätt en skyldighet att förebygga en försämring av statusen i ytvattenförekomster, utan att det hänvisas till ett eventuellt byte av klass. Endast i artikel 4.1 a ii och iii hänvisas det till bilaga V till direktivet när det gäller skyldigheten att förbättra ytvattenförekomsternas status.

- 56 Innan domstolen prövar huruvida denna tolkning av ordalydelsen stöds av det sammanhang i vilket begreppet "försämring av statusen" hos en ytvattenförekomst förekommer samt av målen med direktiv 2000/60, erinrar domstolen om att utvärderingen av ytvattenförekomsternas status grundar sig på en bedömning av ekologisk status som omfattar fem klasser, vilket generaladvokaten har påpekat i punkterna 91–97 i sitt förslag till avgörande.
- 57 Det är vid utarbetandet av ekologiska kvalitetskvoter som medlemsstaterna delar upp de ekologiska kvalitetskvoterna för varje ytvattenkategori i fem klasser genom ett gränsvärde för de biologiska kvalitetsfaktorerna som anger gränsen mellan dessa olika klasser (hög, god, måttlig, otillfredsställande eller dålig). Gränsvärdena ska fastställas med hjälp av ett interkalibreringsförfarande som består i att jämföra klassificeringsresultaten från de nationella övervakningssystemen för varje biologisk faktor och för var och en av de gemensamma typerna av ytvattenförekomster bland medlemsstaterna i samma geografiska interkalibreringsgrupp och att bedöma om resultaten överensstämmer med de normativa definitioner som anges i avsnitt 1.2 i bilaga V till direktivet.
- 58 Såsom framgår av avsnitt 1.4.1 iii i bilaga V till direktiv 2000/60 syftar interkalibreringsförfarandet emellertid endast till att fastställa gränserna mellan klasserna "hög", "god" och "måttlig" status. Medlemsstaternas gränsvärden återfinns i kommissionens beslut 2013/480/EU av den 20 september 2013 om upprättande av de värden som fastställts för klassificeringarna i medlemsstaternas övervakningssystem som ett resultat av interkalibreringsförfarandet, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG och om upphävande av beslut 2008/915/EG (EUT L 266, s. 1).
- 59 Vad gäller kategorierna av ytvatten föreskrivs slutligen i avsnitt 1.4.2 i i bilaga V till direktiv 2000/60 att en vattenförekomst klassificeras i den omedelbart lägre klassen när kvoten för en av kvalitetsfaktorerna sjunker under nivån för den aktuella klassen. Denna regel kallas "one out all out" och är knuten till definitionen av "ytvattenstatus" i artikel 2 led 17 i direktivet som bestäms av dess ekologiska status eller dess kemiska status, beroende på vilken av dem som är sämst.
- 60 Enligt artikel 2 led 21 i direktiv 2000/60 är ekologisk status ett uttryck för kvaliteten på strukturen och funktionen hos akvatiska ekosystem som är förbundna med ytvatten, klassificerad i enlighet med bilaga V i detta direktiv, enligt vilken dessa klassificeringar av den ekologiska statusen är "normativa definitioner".
- 61 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 99 i sitt förslag till avgörande, sker emellertid fastställandet av gränsvärden mellan klasserna genom antagandet av breda intervaller. Klasserna är således endast ett verktyg som begränsar medlemsstaternas bedömningsutrymme vid fastställandet av de kvalitetsfaktorer som återspeglar en viss vattenförekomsts reella status. Det är bland annat av detta skäl som artikel 4.1 a i) i direktiv 2000/60 inte hänvisar till bilaga V till detta direktiv, eftersom begreppet "försämring av statusen" är ett begrepp med allmän räckvidd.
- 62 En annan tolkning av detta begrepp skulle göra medlemsstaterna mindre benägna att förebygga försämringar av en ytvattenförekomsts status inom en statusklass. Såvitt klassificeringen av en ytvattenförekomst beror på den sämsta av de tillämpliga parametrarna skulle övriga värden kunna sänkas utan att detta fick några rättsliga följder.
- 63 En tillämpning av regeln "one out all out" i samband med statusklassteorin skulle även leda till att vattenförekomster i den lägsta klassen inte omfattades av skyldigheten att förebygga en försämring av statusen. Efter en klassificering av en vattenförekomst i denna statusklass skulle någon ytterligare försämring av statusen inte vara rättsligt möjlig. Mot bakgrund av syftet med direktiv 2000/60 förtjänar dock denna typ av vattenförekomster särskild uppmärksamhet vid vattenförvaltningen.



- 64 Denna tolkning bekräftas av artikel 4.5 c i direktiv 2000/60, i vilket det – vad gäller kraftigt modifierade ytvattenförekomster för vilka medlemsstaterna kan söka uppfylla mindre stränga miljömål – uttryckligen föreskrivs ett förbud mot varje ytterligare försämring.
- 65 En tillämpning av statusklassteorin skulle dessutom leda till en försvagning av skyddet för de vattenförekomster som ingår i högre klasser. Eftersom klassificeringen av en ytvattenförekomst beror på den sämsta av de tillämpliga parametrarna skulle en betydande försämring av andra parametrar inte förändra något när det gäller ytvattenförekomstens klassificering så länge som detta inte leder till en klassificering i en lägre klass.
- 66 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 105 i sitt förslag till avgörande, bibehåller förbudet mot försämring av en vattenförekomst sin ändamålsenliga verkan om begreppet ”försämring” tolkas i förhållande till en kvalitetsfaktor eller ett ämne, eftersom det då omfattar varje förändring som skulle kunna äventyra genomförandet av det huvudsakliga målet med direktiv 2000/60.
- 67 När det gäller de kriterier utifrån vilka det kan fastställas att det föreligger en försämring av en ytvattenförekomst erinrar domstolen om att det framgår av systematiken i artikel 4 i direktiv 2000/60, särskilt artikel 4.6 och 4.7, att försämringar av en vattenförekomst, även om de är övergående, endast är tillåtna på stränga villkor. Av detta följer att den tröskel, ovanför vilken det ska konstateras föreligga ett åsidosättande av skyldigheten att förebygga en försämring av statusen, måste vara låg.
- 68 I motsats till vad Bundesrepublik Deutschland har gjort gällande kan en tolkning enligt vilken endast ”allvarliga ingrepp” utgör en försämring av statusen hos en vattenförekomst inte anses följa av lydelsen i artikel 4.1 a i i direktiv 2000/60. Denna tolkning grundar sig i huvudsak på en avvägning mellan den negativa inverkan på vattenförekomsten, å ena sidan, och de ekonomiska intressena avseende vattnet, å andra sidan. Såsom klaganden i det nationella målet har påpekat konstaterar domstolen dessutom att en sådan tolkning inte tar hänsyn till den skillnad som görs i detta direktiv mellan skyldigheten att förebygga försämringen av en vattenförekomst status och de skäl för undantag som föreskrivs i artikel 4.7 i direktivet, eftersom det endast är dessa skäl som innehåller kriterier för en avvägning mellan intressena.
- 69 Såsom kommissionen har gjort gällande ska det anses föreligga en ”försämring av statusen” hos en ytvattenförekomst, i den mening som avses i artikel 4.1 a i i direktiv 2000/60, så snart statusen hos minst en av kvalitetsfaktorerna enligt bilaga V i direktivet försämras med en klass, även om denna försämring inte leder till en försämring av klassificeringen av ytvattenförekomsten som helhet. Om den aktuella kvalitetsfaktorn enligt nämnda bilaga däremot redan befinner sig i den lägsta klassen ska varje försämring av denna kvalitetsfaktor anses innebära en ”försämring av statusen” hos en ytvattenförekomst, i den mening som avses i artikel 4.1 a i i direktiv 2000/60.
- 70 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra och den tredje frågan besvaras enligt följande. Begreppet ”försämring av statusen” hos en ytvattenförekomst, vilket återfinns i artikel 4.1 a i i direktiv 2000/60, ska tolkas så, att det föreligger en försämring så snart statusen hos minst en av kvalitetsfaktorerna enligt bilaga V i direktivet blir försämrade med en klass, även om denna försämring inte leder till en försämring av klassificeringen av ytvattenförekomsten som helhet. Om den aktuella kvalitetsfaktorn enligt nämnda bilaga däremot redan befinner sig i den lägsta klassen ska varje försämring av denna kvalitetsfaktor anses innebära en ”försämring av statusen” hos en ytvattenförekomst, i den mening som avses i artikel 4.1 a i i direktiv 2000/60.

## Rättegångskostnader

<sup>71</sup> Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 4.1 a i–iii i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område ska tolkas så, att medlemsstaterna - med förbehåll för att undantag kan beviljas - är skyldiga att inte lämna tillstånd till ett projekt när projektet kan orsaka en försämring av en ytvattenförekomsts status eller när projektet äventyrar uppnåendet av en god status hos en ytvattenförekomst eller en god ekologisk potential och en god kemisk status hos en ytvattenförekomst vid den tidpunkt som anges i direktivet.**
- 2) **Begreppet ”försämring av statusen” hos en ytvattenförekomst, vilket återfinns i artikel 4.1 a i i direktiv 2000/60, ska tolkas så, att det föreligger en försämring så snart statusen hos minst en av kvalitetsfaktorerna enligt bilaga V i direktivet blir försämrad med en klass, även om denna försämring av kvalitetsfaktorn inte leder till en försämring av klassificeringen av ytvattenförekomsten som helhet. Om den aktuella kvalitetsfaktorn enligt nämnda bilaga däremot redan befinner sig i den lägsta klassen ska varje försämring av denna kvalitetsfaktor anses innebära en ”försämring av statusen” hos en ytvattenförekomst, i den mening som avses i artikel 4.1 a i i direktiv 2000/60.**

Underskrifter