FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 5. marts 1998 *

1. Den 21. september 1992 vedtog kommunalbestyrelsen for Haarlemmerliede og Spaarnwoude dispositionsplan »Ruigoord 1992«. Ved beslutning truffet den 18. maj 1993 af provinsregeringen for Noord-Holland godkendtes dispositionsplanen. Den vedrører et areal på ca. 6,5 km², på hvilket der i første række påtænktes anlagt en havn og et industriområde i tilslutning til Amsterdams vestlige havneområde, der ligger øst for det pågældende areal.

2. Dispositionsplanen »Ruigoord 1992« skulle erstatte dispositionsplan »Landelijk gebied 1968« med samme genstand. Lovligheden af beslutningen af 18. maj 1993 anfægtes af forskellige sagsøgere, der har anlagt sag ved Nederlandenes Raad van State (tvistemålsafdelingen for forvaltningssager), idet de gør gældende, at i modsætning til, hvad der fastsættes i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 — om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet [1] — var der ikke inden beslutningens vedtagelse blevet foretaget nogen vurdering af indvirkningerne på miljøet af de tiltag, som godkendes ved nævnte dispositionsplan.

3. Raad van State fastslår, at den omtvistede plan som følge af karakteren af de heri fastsatte tiltag falder ind under anvendelsesområdet for bestemmelserne i den nationale lovgivning, som pålægger vurdering af indvirkningerne på miljøet, men at en sådan vurdering konkret ikke var obligatorisk efter nævnte lovgivning, da denne ikke stiller krav om at foretage en sådan forbindelse med planer, der var overtaget fra tidligere planer. Det er i sagen ikke bestridt, at tiltagene ifølge planen »Ruigoord 1992« er overtaget fra dispositionsplanen »Landelijk gebied 1968« samt fra de regionale udviklingsplaner »Amsterdam-Noordzeekanaalgebied 1979« og »Amsterdam-Noordzeekanaalgebied 1987«, som aldrig er blevet gennemført, bortset fra at en del af områdets udkant i slutningen af 1960'erne er blevet opfyldt med sand.

4. Da Nederlandenes Raad van State nærer tvivl om disse bestemmelsers forenelighed med direktivet, har retten ved kendelse af 12. marts 1996 udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Tillader Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, at

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 175, s. 40, herefter »direktivet«.

der gives tilladelse til et projekt, der er nævnt i direktivets bilag I, uden at der ved udarbejdelsen af denne tilladelse er blevet foretaget en miljøvurdering som omhandlet i direktivet, når tilladelsen vedrører et projekt, der allerede var givet tilladelse til før den 3. juli 1988, skønt der ikke er blevet gjort brug af sidstnævnte tilladelse, og skønt der ved udarbejdelsen af sidstnævnte tilladelse ikke er blevet foretaget nogen miljøvurdering, som opfylder de krav, som direktivet stiller hertil?«

5. Der skal først henvises til, at direktivet, hvis gennemførelsesfrist udløb den 3. juli 1988 — i artikel 2, stk. 1, bestemmer: »Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering, kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse. Disse projekter er defineret i artikel 4.«

6. Nævnte artikel 4 fastsætter i stk. 1: »Med forbehold af artikel 2, stk. 3, skal projekter, der henhører under de i bilag I anførte grupper, vurderes i henhold til artikel 5 til 10«. Der tages forbehold om i undtagelsestilfælde at fritage, helt eller delvis, et specifikt projekt fra direktivets bestemmelser, hvilket der er grundlag for i artikel 2, stk. 3. Bilag I omhandler i punkt 8 »søhandelshavne samt vandveje og havne til indre sejlads, der kan besejles og anløbes af skibe på over 1 350 tons«.

7. Ved »tilladelse« skal man ifølge direktivets artikel 1, stk. 2, forstå »afgørelsen fra den eller de kompetente myndighed(er), som giver bygherren ret til at gennemføre projektet«.

8. Herefter må det nævnes, at det fremgår af bestemmelserne i Wet op de Ruimtelijke Ordening (den nederlandske lov om fysisk planlægning), at det henhører under den pågældende kommunalbestyrelses kompetence at vedtage en plan for fysisk planlægning, som skal godkendes af provinsregeringen. Denne kan også, for en eller flere dele eller for hele provinsens område, vedtage en regionalplan, der i store træk angiver områdets fremtidige udvikling ifølge planen, ligesom den kan revidere en allerede udarbejdet regionalplan og har beføjelse til at pålægge kommunalbestyrelsen at fastsætte eller revidere en plan for fysisk planlægning.

9. Endelig skal det noteres, uden dog at gå i detaljer med de foreliggende tekster, at der i disse — for at sikre gennemførelse af direktivet i nederlandsk ret — indgår Besluit milieu-effectrapportage (bekendtgørelse om miljøvurdering) af 20. maj 1987, som trådte i kraft den 1. september samme år. Bekendtgørelsen bestemmer, at der skal foretages en

miljøundersøgelse, inden der træffes beslutning om at anlægge en havn som angivet i punkt 8 i bilag I til direktivet.

10. Bekendtgørelsen foreskriver også i artikel 9, stk. 2 — og herved opstår den for Domstolen foreliggende tvist — at der ikke består pligt til at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet i de tilfælde, hvor en aktivitet i bekendtgørelsens forstand allerede er optaget i en gældende strukturforbedrings- eller dispositionsplan eller, i tilfælde af revision af disse planer eller af fastsættelse af en ny strukturforbedrings- eller dispositionsplan, når den placering, som er tiltænkt aktiviteten, opretholdes.

11. Ifølge den nederlandske regering krænker indrømmelsen af en sådan undtagelse på ingen måde de pligter, som direktivet pålægger medlemsstaterne. Dels ligger indrømmelsen inden for den skønsmargen, direktivet har villet give de nationale myndigheder, når disse skal træffe gennemførelsesforanstaltninger, dels berettiger betragtninger — som samtidig vedrører varetagelsen af retssikkerheden, den nødvendige beskyttelse af den berettigede forventning og kravene ifølge proportionalitetsprincippet — til, at én gang tilladte projekter ikke bringes i fare eller i det mindste ikke forsinkes mere eller mindre med heraf følgende omkostninger, alene fordi man ved en tilladelse meddelt efter den 3. juli 1988 erstatter en tilladelse meddelt før denne dato efter en fuldstændig forskriftsmæssig procedure under hensyn til de dagældende regler.

12. Vi står således over for en tvist, hvis grundlag er klart. Planen »Ruigoord 1992« fastsætter tiltag, som både efter direktivet og den nationale lovgivning indebærer, at der skal foretages en vurdering af deres indvirkning på miljøet.

13. Denne vurdering blev imidlertid ikke foretaget, hvilket den heller ikke skulle ifølge den nationale lovgivning, for de pågældende tiltag var allerede forudset ved en tidligere plan vedtaget før udløbet af fristen for at gennemføre direktivet, og planen selv hvilede på en tidligere undersøgelse af dens indvirkning på miljøet.

14. I en tid var det dog mindre klart, om de beslutninger, hvorved man vedtog planen »Landelijk gebied 1968« og planen »Ruigoord 1992«, måtte betragtes som »tilladelser« i den forstand, hvori udtrykket anvendes i direktivets artikel 1, stk. 2. Tilsyneladende nærer den nationale ret ikke nogen tvivl herom, og derfor har den da også forelagt et præjudicielt spørgsmål. De skriftlige indlæg fra de forskellige nederlandske parter kan heller ikke så nogen som helst tvivl herom. Alle går stiltiende ud fra det postulat, at man faktisk står over for en »tilladelse« i direktivets forstand, således at det er i lyset af fortolkningen af de forpligtelser, som det pålægger medlemsstaterne, at man må afgøre tvisten for den nationale ret.

15. Det mener den østrigske regering og Kommissionen slet ikke. Den første gør gældende, at direktivet ikke er anvendeligt på ordninger for fysisk planlægning, således at Domstolen ikke bør besvare det præjudicielle spørgsmål. Til støtte for dette synspunkt forklarer regeringen, at netop fordi sådanne planer ikke indgår i direktivets anvendelsesområde, bestræber Kommissionen sig for tiden på at forberede et direktiv vedrørende et »koncept til vurdering af indvirkningen på miljøet«, hvis genstand vil være en procedure til miljøundersøgelse, der også tager sigte på udkast til ordninger og planer på forberedelsesstadiet.

16. Kommissionen finder, på grundlag af sin gennemgang af den nederlandske lovgivning, at en dispositionsplan på ingen måde kan betragtes som en tilladelse, der medfører pligt til at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet, idet den pågældende pligt først indtræder på et senere stadium, når planlæggeren, som bygherre, opnår ret til at gennemføre projektet.

17. Stillet over for disse afvigende undersøgelser af retsstillingen, som det præjudicielle spørgsmål relaterer til, har Domstolen anmodet den nederlandske regering, provinsregeringen for Noord-Holland og Amsterdam kommune samt Kommissionen om

»skriftligt at forklare, hvad retsvirkningerne ifølge den nederlandske lovgivning er af provinsregeringens godkendelse af en dispositionsplan, og navnlig at forklare, om det dekret, hvormed der meddeles tilladelse, udpeger en bestemt bygherre, om der heri findes en tilladelse efter betydningen i Rådets direktiv 85/337, hvorved bygherren får tilladelse til at udføre den pågældende dispositionsplan, og om en sådan tilladelse i dette tilfælde forbliver gyldig for hele varigheden af tilladelsen til den pågældende plan«.

18. Af svarene til Domstolen fremgår det, at modsætningen mellem de to opfattelser ikke er så stor, som man umiddelbart kunne tro.

19. Dels udelukker Kommissionen ikke længere, at en dispositionsplan i medfør af de nederlandske bestemmelser kan indebære en tilladelse til at gennemføre det projekterede arbejde, dels præciserer den nederlandske regering samt de nederlandske parter, at den faktiske gennemførelse af arbejdet vil medføre udstedelse af byggetilladelse, men at forvaltningsmyndigheden ved denne lejlighed kun råder over en bundet kompetence. Den er derfor pligtig at udstede tilladelsen, når

den ansøgning, den har fået forelagt, respekterer samtlige krav i dispositionsplanen, således at den eneste procedure, hvorunder forvaltningsmyndigheden råder over et skøn, der tillader den at tage hensyn til miljøovervejelser, er den, hvorunder dispositionsplanen godkendes.

20. Henset til disse præciseringer og i betragtning af, at de nederlandske myndigheder ganske bestemt er bedst til med de nederlandske domstole at fortolke den nederlandske lovgivning, finder jeg, at Domstolen bør besvare det præjudicielle spørgsmål og herved, således som Raad van State har gjort, at lægge uprøvet til grund, at beslutningerne om at godkende dispositionsplanerne af typen »Landelijk gebied 1968« og »Ruigoord 1992« i Nederlandene skal betragtes som tilladelser efter betydningen i direktivets artikel 1, stk. 2.

21. Den nederlandske domstol spørger selvfølgelig Domstolen, fordi det stridspunkt, den har fået forelagt, ikke direkte og udtrykkeligt kan løses på grundlag af direktivets tekst. Det er deri slet ikke forudset, at en tilladelse erstatter en tidligere tilladelse, uden at denne derved ændres i relation til genstand og rækkevidde.

22. Det er sandt at sige ikke det eneste spørgsmål, som synes at stå åbent i forbindelse med direktivet, og det er ikke første gang, at Domstolen har fået lejlighed til at beskæftige sig med dets fortolkning og de foranstaltninger, det påhviler medlemsstaterne at træffe for at gennemføre det korrekt. Blandt de sager, som har medført en analyse fra Domstolen af de ved direktivets stiftede forpligtelser, forekommer to mig at have en vis interesse for det spørgsmål, vi her har fået forelagt, nemlig sagerne Bund Naturschutz in Bayern m.fl. [2] og Kommissionen mod Tyskland [3]. Denne interesse skyldes, at det hermed er blevet klart, at fællesskabslovgiver ganske vist har overladt medlemsstaterne en frist på tre år til at efterkomme direktivet, uden dog at vedtage bestemmelser, der kan løse de problemer, som uundgåeligt med tiden ville opstå ved dets gennemførelse.

23. Det var dog nemt at forudse, at der ville opstå situationer, i hvilke et projekt — som på grund af sin genstand faldt ind under direktivets anvendelsesområde — var blevet undersøgt før gennemførelsesfristens udløb, uden at proceduren for udstedelse af tilladelse til at gennemføre det for så vidt var blevet afsluttet før udløbet af nævnte frist. Skulle sådanne projekter underkastes en miljøvurdering, skønt denne ikke var obligatorisk, når proceduren med henblik på at opnå tilladelse til dem var blevet indledt, eller kunne projekterne undtages?

24. I sit forslag til afgørelse i den første af de to ovennævnte sager udtalte generaladvokat Gulmann sig, af grunde vedrørende især

2 — Dom af 9.8.1994, sag C-396/92, Sml. I, s. 3717.
3 — Dom af 11.8.1995, sag C 431/92, Sml. I, s. 2189.

retssikkerheden og kravene om proportionalitet, for at indrømme undtagelse, idet han dog erkendte, at samtlige problemer ikke for så vidt var løst, eftersom det i visse tilfælde kunne være vanskeligt at afgøre, om proceduren om tilladelse var blevet indledt før gennemførelsesfristens udløb eller ej. Da Domstolen kunne besvare det præjudicielle spørgsmål, den havde fået forelagt, uden at tage stilling til dette punkt, traf den først i den anden af de nævnte sager afgørelse i den af generaladvokat Gulmann foreslåede retning, som generaladvokat Elmer i sit forslag til afgørelse havde tilsluttet sig.

25. I alt væsentligt fastslog Domstolen, at medlemsstaterne fra forpligtelsen til at foretage en vurdering af indvirkningerne på miljøet kan undtage de projekter, for hvilke der formelt er indgivet ansøgning om tilladelse før den 3. juli 1988.

26. Det spørgsmål, vi skal afgøre i dag, er ganske vist forskelligt herfra, eftersom den procedure, der førte til beslutningen om at godkende planen »Ruigoord 1992«, i sin helhed fandt sted efter udløbet af fristen for gennemførelsen, men jeg finder, at man for at kunne besvare spørgsmålet, in mente må have generaladvokat Gulmann's betragtninger i det ovennævnte forslag til afgørelse, som jeg skal tillade mig at henvise til vedrørende de retsvirkninger, der skal udledes af den omstændighed, at direktivet ganske mangler overgangsbestemmelser.

27. Det er jo klart, at fortolkningen af direktivet skal ledes af nødvendigheden af at tilføre det en effektiv virkning, og at der således ikke kan være tale om at give medlemsstaterne mulighed for efter forgodtbefindende at udsætte den systematiske og effektive gennemførelse af en miljøundersøgelse i de i direktivet opregnede tilfælde. Lovgiver har med sikkerhed ønsket, at man, så snart den i direktivet fastsatte treårsfrist var udløbet, via en passende undersøgelse skulle tage hensyn til overvejelser af miljømæssig art som en realitet.

28. Men man må samtidig erkende, at direktivet på ingen måde udelukker, at en tilladelse udstedt før den 3. juli 1988, der var tidspunktet for gennemførelsesfristens udløb, uden at en miljøundersøgelse var foretaget, efter denne dato kunne anvendes med henblik på at gennemføre et projekt, som i dag ville forudsætte en forudgående undersøgelse.

29. Med andre ord, de tidligere tilladelser er ikke bortfaldet, blot fordi det projekterede arbejde ikke var gennemført den 3. juli 1988.

30. Det forekommer mig, at tilladelsernes varighed er et spørgsmål, som skal reguleres ifølge national ret, for så vidt som denne ikke fastsætter en varighed for gyldigheden, der ganske vil underminere de forpligtelser, direktivet pålægger medlemsstaterne.

31. Det er herved interessant at notere sig, at de nederlandske myndigheder selv synes at være klar over det misbrug, som artikel 9 i ovennævnte bekendtgørelse af 20. maj 1987 kan medføre, eftersom en i 1994 foretagen ændring af reglerne begrænsede dispensationen fra kravet om miljøvurdering til det tilfælde, hvori den tidligere plan var blevet vedtaget efter den 1. september 1984.

32. Jeg skal vogte mig for at udtale mig om, hvorvidt den nederlandske regering ved at gå frem på den måde korrekt har gennemført direktivet, men jeg skal blot nævne, at vi her er på et område, nemlig miljøområdet, som mere end noget andet er præget af sikre antagelser, som meget hurtigt bliver forældede. Ingen kan vel sige sig fri for at mindes det ene eller det andet storslåede projekt, der i den hellige økonomiske udviklings navn eller blot i fremskridtets navn blev vedtaget for ti år siden, måske ikke endda så langt tilbage, og som dengang ikke mødte modstand, men som imidlertid ikke er blevet gennemført på grund af manglende midler, og som ingen i dag tør ønske gennemførelsen af, henset til projektets sandsynlige indvirkning på miljøet.

33. På trods heraf er direktivet tavst vedrørende spørgsmålet, hvor længe de tilladelser, som skal udstedes ifølge den ved direktivet indførte ordning, er gyldige. Endnu en gang tiltror man medlemsstaterne at optræde i overensstemmelse med direktivets ånd og de almindelige forpligtelser, der påhviler dem i medfør af traktatens artikel 5.

34. Det tilkommer bestemt ikke mig at udtale noget om, om tilliden er velanbragt eller malplaceret, men jeg nærer en stærk frygt for, at fraværet af enhver regel vedrørende spørgsmålet, hvor længe tilladelserne er gyldige, er en kilde til adskillige vanskeligheder.

35. I nærværende sag står vi imidlertid ikke over for problemet om, hvor længe gyldigheden af tilladelserne varer. Ingen af parterne har således bestridt, at dispositionsplanen »Ruigoord 1992« skal gøres til genstand for en ny tilladelse.

36. I sit spørgsmål henviser Raad van State til »en tilladelse«, der »vedrører et projekt, der allerede var givet tilladelse til før den 3. juli 1988«.

37. At der er tale om en ny tilladelse, bliver også ganske klart i lyset af de omstændigheder, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen.

38. Jeg skal minde om, at kommunalbestyrelsen i 1968 først havde vedtaget en dispositionsplan, hvorefter der skulle anlægges en havn og et industriområde (planen »Landelijk gebied 1968«).

39. Senere skiftede kommunalbestyrelsen mening og vedtog planen »Ruigoord 1984«, som tog sigte på at anvende størstedelen af det pågældende areal til rekreative formål til folk på udflugt. Planen blev for en stor dels vedkommende afvist af provinsregeringen for Noord-Holland.

40. Raad van State fortæller os, at det ifølge artikel 30 i lov om fysisk planlægning gælder, at »såfremt godkendelse af en dispositionsplan helt eller delvis nægtes, udarbejder kommunalbestyrelsen en *ny plan*, hvorved der kan tages hensyn til beslutningen om at nægte godkendelse« [4].

41. Raad van State præciserer i øvrigt, at formålet er med dispositionsplanen »Ruigoord 1992« at *erstatte* dispositionsplanen »Landelijk gebied 1968«.

42. Det, Raad van State spørger Domstolen om, tager altså faktisk sigte på en tilladelse vedrørende en ny plan. Hvis der imidlertid er tale om en ny plan, der skal føre til en ny tilladelse, må der også være tale om en ny procedure, som er indledt ved en ny ansøgning. Det forhold, at Ruigoord 1992-planen har kunnet anfægtes efter national ret, beviser dette forhold.

43. Hvad er, henset til direktivet, retsvirkningerne af en sådan situation? I dommen i sagen Bund Naturschutz in Bayern m.fl. fastslog Domstolen, at »direktivet ikke indeholder noget grundlag for en fortolkning, hvorefter det er tilladt medlemsstaterne at fritage projekter, hvis godkendelsesprocedure er påbegyndt efter skæringsdatoen den 3. juli 1988, fra forpligtelsen til at vurdere deres indvirkninger på miljøet« [5]. I dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland præciserede Domstolen følgende: »Tidspunktet for den formelle indgivelse af ansøgningen om tilladelse er således det eneste afgørende kriterium [med henblik på at fastsætte datoen for indledning af proceduren]. Dette kriterium er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet og sikrer direktivets tilsigtede virkning« [6].

44. Ville det mon kunne indvendes, at man i denne sag i realiteten står over for én og samme procedure, indledt i 1968, der har bevæget sig ad forskellige veje, og som afsluttes ved en beslutning om at tillade planen »Ruigoord 1992«?

45. Det er måske den opfattelse, der forudsætningsvis ligger til grund for de nederlandske overgangsbestemmelser, hvorefter der ikke er pligt til at foretage en miljøvurdering, bl.a. i det tilfælde, hvor en aktivitet optages i en gældende strukturforbedrings- eller dispositionsplan, eller, i tilfælde af revision af disse planer eller ved vedtagelse af en ny strukturforbedrings- eller dispositions-

4 — Den præjudicielle forelæggelse, s. 4, sidste afsnit, i den danske oversættelse.

5 — Den ovennævnte dom, præmis 18.

6 — Den ovennævnte dom, præmis 32.

plan, hvorved den placering, som er tiltænkt aktiviteten i hovedsagen, opretholdes, således at denne placering ikke er i strid med en gældende regional udviklingsplan [7].

46. Man kan imidlertid ikke komme uden om at fastslå, at direktivet tildeler *bygherren* en vigtig rolle. Ifølge artikel 1, stk. 2, forstås der ved dette udtryk enten den, der har indgivet ansøgning om tilladelse vedrørende et privat projekt, eller den offentlige myndighed, som tager initiativet vedrørende et projekt.

47. I denne sag er det en offentlig myndighed, nemlig kommunalbestyrelsen for Haarlemmerliede og Spaarnwoude, som i 1968 tog initiativ til et projekt. Senere, i 1984, vedtog denne myndighed et projekt af en ganske anden karakter. Herved tilbagekaldte myndigheden stiltiende sin oprindelige ansøgning og gav faktisk afkald på at påberåbe sig den opnåede tilladelse vedrørende det oprindelige projekt.

48. Herefter fik bygherren pligt til at vedtage en ny plan, som tog hensyn til beslutningen om at nægte godkendelse af 1984-planen.

49. Under de omstændigheder forekommer det mig umuligt at hævde, at man står over for én enkelt procedure, der blev indledt ved indgivelse af en formel ansøgning fra 1968.

50. Følgelig finder jeg, at man, for at sikre direktivet en effektiv virkning, må antage følgende: Da der efter den 3. juli 1988 via en formel ansøgning blev indledt en procedure, som i direktivets forstand skulle munde ud i tilladelse til at gennemføre et i direktivets bilag I omhandlet projekt, må denne tilladelse under de i direktivets artikel 5-10 fastsatte forudsætninger medføre en forudgående vurdering af den indvirkning på miljøet, som direktivet omhandler, hvilket skal ske uafhængig af, om tilladelsen indeholder nyt i forhold til en tidligere, enten gyldig eller bortfaldet tilladelse.

51. Denne løsning forekommer mig at frembyde forskellige fordele ud over den omstændighed, at den efter min opfattelse trænger sig på, henset til de ovenstående betragtninger.

52. For det første har den den fordel, at den er enkel, eftersom den tager hensyn til en realitet i ly af enhver diskussion eller anfægtelse, nemlig således forstået, at de nationale myndigheder har til hensigt at udstede en

7 — Artikel 9, stk. 2, i den ovennævnte bekendtgørelse af 20.5.1987.

tilladelse ved afslutningen af en procedure, som ikke var blevet indledt før den 3. juli 1988.

53. For det andet kan man ikke foreholde løsningen, at den på en eller anden måde trænger sig ind på de beføjelser, fællesskabslovgiver højst sandsynlig har haft til hensigt at overlade medlemsstaterne. Med løsningen undgår man enhver stillingtagen til spørgsmålet, om en eventuelt tidligere tilladelse er gyldig, og den er fuldstændig uafhængig af de grunde, som vil kunne foranledige de nationale myndigheder til at udstede en ny tilladelse.

54. For det tredje kan den hævdes at hvile dels på den sunde fornuft, dels på de almindeligt antagne principper i forbindelse med løsningen af problemer med retsreglers tidsmæssige virkning, eftersom dens indhold går ud på, at det, som skal afgøres i dag, skal afgøres i medfør af aktuelt gældende processuelle regler.

55. For det fjerde forekommer det mig at respektere retssikkerhedskravene, eftersom det må formodes, at de nationale myndigheders afgørelse om at erstatte en tilladelse med en anden, og herved ophæve gyldigheden af den erstattede afgørelse, er blevet truffet under overholdelse af de nævnte krav, som jo findes i medlemsstaternes retssystemer. Endelig synes løsningen også at være den eneste, hvormed man kan tilføre Fællesskabets miljøpolitik en vis troværdighed.

56. Ganske vist kan der være grænsetilfælde, dvs. tilfælde, i hvilke den tidligere tilladelse kan være enten helt ny — da skal den kun erstattes af rent formelle grunde — eller være lidt ældre, men hvor der inden tilladelsen har været foretaget en miljøvurdering, der opfylder direktivets krav, og hvor man kan bruge sin sunde fornuft. Måske skal Domstolen en dag besvare et spørgsmål på en sådan baggrund og aftegne nuancer i den retning. Det står imidlertid fast, at tilladelsen vedrørende planen »Ruigoord 1992« ligger ganske langt væk fra sådanne tilfælde.

57. I retsmødet anmodede Nederlandenes repræsentant om, at såfremt det svar, der måtte blive givet på det præjudicielle spørgsmål, ikke er det af regeringen ønskede, skal dommens rækkevidde begrænses tidsmæssigt. Henset til Domstolens faste praksis forekommer det mig vanskeligt at tilslutte mig ønsket, for betingelserne herfor foreligger ikke. Selv om der måtte antages at bestå en risiko for alvorlige økonomiske virkninger — som navnlig skyldes et stort antal retsforhold, der er indgået i god tro på grundlag af en national lovgivning, som anses for at være gyldigt i kraft — forekommer det mig vanskeligt at mene, at private og de nationale myndigheder er blevet foranlediget til en adfærd, der ikke er i overensstemmelse med fællesskabsreglerne, som følge af en objektiv og væsentlig usikkerhed vedrørende EF-reglernes betydning, hvilken usikkerhed medlemsstaterne eller Kommissionen muligvis har bidraget til at skabe.

Forslag til afgørelse

58. Jeg foreslår således følgende svar på det præjudicielle spørgsmål:

»På grundlag af Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet kan der ikke meddeles tilladelse til et i direktivets bilag I nævnt projekt, uden at der inden tilladelsen har været foretaget en miljøvurdering i direktivets forstand, når den pågældende tilladelse angår et projekt, som allerede var blevet tilladt før den 3. juli 1988, men der ikke er blevet gjort brug af tilladelsen, og der ikke forinden er blevet foretaget en miljøvurdering, som overholder direktivets krav herom, samt når det må antages, at den nye tilladelse vil blive meddelt efter formel indgivelse af en ny ansøgning.«