CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO

van 5 maart 1998 *

1. De gemeenteraad van Haarlemmerliede en Spaarnwoude heeft op 21 september 1992 het bestemmingsplan „Ruigoord 1992" vastgesteld. Bij besluit van 18 mei 1993 hebben Gedeputeerde Staten van Noord-Holland dit bestemmingsplan goedgekeurd. Het heeft betrekking op een circa 6,5 km² groot gebied, waar het in hoofdzaak de aanleg toestaat van een insteekhaven en een bedrijventerrein in aansluiting op het ten oosten van het gebied gelegen Westelijk Havengebied van Amsterdam.

2. Het bestemmingsplan „Ruigoord 1992" moet in de plaats komen van het bestemmingsplan „Landelijk gebied 1968" met dezelfde inhoud. De wettigheid van het besluit van 18 mei 1993 wordt betwist door verschillende verzoekers die beroep hebben ingesteld bij de Raad van State (Afdeling Bestuursrechtspraak), stellende dat, anders dan wordt bepaald in richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten [1], bij de voorbereiding van het besluit geen milieueffectbeoordeling van de in dit bestemmingsplan toegelaten ruimtelijke ontwikkelingen heeft plaatsgevonden.

3. De Raad van State stelt vast, dat het in geding zijnde plan, door de aard van de ruimtelijke ontwikkelingen waarin het voorziet, binnen de werkingssfeer van de nationale regeling inzake milieueffectbeoordeling valt, doch dat in casu een dergelijke beoordeling op grond van deze regeling niet verplicht was, aangezien daarin is bepaald dat geen beoordeling behoeft plaats te vinden in geval van plannen die de inhoud van eerdere plannen overnemen. Tussen partijen staat vast, dat de ruimtelijke ontwikkelingen waarin het plan „Ruigoord 1992" voorziet zijn overgenomen uit het bestemmingsplan „Landelijk gebied 1968", alsmede uit de streekplannen „Amsterdam-Noordzeekanaalgebied 1979" en „Amsterdam-Noordzeekanaalgebied 1987", waaraan geen verdere uitvoering is gegeven dan de ophoging van een gedeelte van het betrokken gebied met zand aan het einde van de jaren zestig.

4. Aangezien de Raad van State twijfel koestert over de verenigbaarheid van deze regeling met de richtlijn, heeft hij bij tussenuitspraak van 12 maart 1996 de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Laat richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — PB L 175, blz. 40; hierna: „richtlijn".

particuliere projecten toe, dat een vergunning wordt verleend voor een in bijlage I bij de richtlijn genoemd project zonder dat bij de voorbereiding van die vergunning een milieueffectrapportage als bedoeld in de richtlijn heeft plaatsgevonden in een geval dat die vergunning betrekking heeft op een project waarvoor reeds vóór 3 juli 1988 vergunning was verleend, terwijl van laatstgenoemde vergunning geen gebruik is gemaakt en bij de voorbereiding van laatstgenoemde vergunning geen milieueffectrapportage heeft plaatsgevonden die voldoet aan de eisen die de richtlijn daaraan stelt?"

5. Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat artikel 2, lid 1, van de richtlijn, waarvan de termijn voor omzetting is verstreken op 3 juli 1988, bepaalt, dat „de lidstaten (...) de nodige maatregelen [treffen] om te verzekeren dat, voordat een vergunning wordt verleend, de projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten. Deze projecten worden omschreven in artikel 4."

6. Artikel 4, lid 1, bepaalt, dat, onder voorbehoud van de door artikel 2, lid 3, aan de lidstaten toegekende mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen voor een welbepaald project gehele of gedeeltelijke vrijstelling van de bepalingen van de richtlijn te verlenen, „projecten van de in bijlage I genoemde categorieën worden (...) onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10". Bijlage 1, punt 8, heeft betrekking op „zeehandelshavens alsmede waterwegen en havens voor de binnenvaart, bevaarbaar voor schepen van meer dan 1 350 ton".

7. Volgens artikel 1, lid 2, van de richtlijn wordt onder „vergunning" verstaan „het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren".

8. Blijkens de bepalingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening behoort de vaststelling van een bestemmingsplan tot de bevoegdheid van de betrokken gemeenteraad en is het plan aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten onderworpen. Provinciale Staten kunnen ook voor één of meer gedeelten of voor het gehele gebied van de provincie een streekplan vaststellen, waarin de toekomstige ontwikkeling van het in het plan begrepen gebied in hoofdlijnen wordt aangegeven; ook kunnen zij een vastgesteld streekplan herzien. Gedeputeerde Staten kunnen de gemeenteraad verplichten een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien.

9. Ten slotte is een van de regelingen die zijn vastgesteld om de omzetting van de richtlijn in Nederlands recht te verzekeren — op welke regelingen niet gedetailleerd zal worden ingegaan — het Besluit milieueffectrapportage van 20 mei 1987, dat op 1 september 1987 in werking is getreden. Volgens dit besluit moet bij de voorbereiding van het

besluit tot aanleg van een haven als bedoeld in punt 8 van bijlage I bij de richtlijn een milieueffectrapport worden gemaakt.

10. Volgens artikel 9, lid 2, van het besluit evenwel — en hier draait het aan het Hof voorgelegde geschil om — is het maken van een milieueffectrapport niet verplicht in de gevallen waarin een activiteit in de zin van het besluit is opgenomen in een geldend structuur- of bestemmingsplan en bij de herziening daarvan, dan wel bij de vaststelling van een nieuw structuur- of bestemmingsplan, de aan de activiteit toegedachte locatie in hoofdzaak wordt gehandhaafd.

11. Volgens de Nederlandse regering is de verlening van een dergelijke ontheffing geenszins in strijd met de krachtens de richtlijn op de lidstaten rustende verplichtingen. In de eerste plaats gaat de verlening van een ontheffing de beoordelingsmarge die de richtlijn de nationale autoriteiten heeft willen geven bij de vaststelling van omzettingsmaatregelen, haars inziens niet te buiten. In de tweede plaats kunnen overwegingen verband houdend met de bescherming van de rechtszekerheid, de noodzakelijke bescherming van het gewettigd vertrouwen én de uit het evenredigheidsbeginsel voortvloeiende vereisten worden aangevoerd als argument, dat de uitvoering van projecten waarvoor tevoren een vergunning is afgegeven, niet in gevaar mag worden gebracht althans niet mag worden vertraagd, met alle bijbehorende kosten, enkel op grond dat een na 3 juli 1988 afgegeven vergunning in de plaats komt van een vóór dat tijdstip verleende vergunning, die is afgegeven aan het einde van een, gezien de toentertijd geldende voorschriften, volstrekt regelmatige procedure.

12. De gegevens van de onderhavige zaak laten derhalve aan duidelijkheid niets te wensen over. Het plan „Ruigoord 1992" voorziet in ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor zowel volgens de richtlijn als volgens de nationale wettelijke regeling een milieueffectbeoordeling moet plaatsvinden.

13. Deze beoordeling heeft evenwel niet plaatsgevonden en hoefde volgens de nationale wettelijke regeling ook niet plaats te vinden, omdat deze ruimtelijke ontwikkelingen reeds waren voorzien in een eerder plan, dat was vastgesteld vóór afloop van de termijn voor omzetting van de richtlijn en bij de voorbereiding waarvan geen milieueffectrapport was opgesteld.

14. De vraag of de besluiten tot vaststelling van het plan „Landelijk gebied 1968" en het plan „Ruigoord 1992" als „vergunningen" in de zin van artikel 1, lid 2, van de richtlijn moesten worden beschouwd, leek in eerste instantie minder makkelijk te beantwoorden. Voor de nationale rechter lijkt daaromtrent geen twijfel te bestaan en juist daarom heeft hij een prejudiciële vraag gesteld. In de door de verschillende Nederlandse partijen ingediende schriftelijke opmerkingen komt evenmin de geringste twijfel dienaangaande tot uitdrukking. Zij gaan alle impliciet uit van het postulaat, dat er wel degelijk sprake is van een „vergunning" in de zin van de richtlijn, zodat het aan de nationale rechter voorgelegde geschil moet worden beslecht met inachtneming van de uitlegging van de door de richtlijn aan de lidstaten opgelegde verplichtingen.

15. De Oostenrijkse regering en de Commissie huldigen evenwel een andere mening. Volgens de Oostenrijkse regering is de richtlijn niet van toepassing op bestemmingsplannen, zodat het Hof de prejudiciële vraag niet behoeft te beantwoorden. Tot staving van dit standpunt stelt zij, dat, juist omdat dergelijke plannen niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallen, de Commissie thans voornemens is een richtlijn inzake een „concept-milieueffectbeoordeling" voor te bereiden, die ook voorziet in een milieueffectbeoordelingsprocedure voor plannen en programma's die aan projecten voorafgaan.

16. Op grond van haar analyse van de Nederlandse wettelijke regeling stelt de Commissie, dat een bestemmingsplan hoe dan ook niet kan worden beschouwd als een vergunning die de verplichting doet ontstaan tot een milieueffectbeoordeling over te gaan, aangezien van deze verplichting pas sprake is in een later stadium, wanneer aan de initiatiefnemer van het project als opdrachtgever het recht wordt verleend om het project uit te voeren.

17. Gelet op deze uiteenlopende analyses van de in de prejudiciële vraag aan de orde gestelde rechtssituatie, heeft het Hof de Nederlandse regering, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, de gemeente Amsterdam en de Commissie verzocht

„schriftelijk uiteen te zetten, wat overeenkomstig de Nederlandse wettelijke regeling de rechtsgevolgen zijn van de goedkeuring door Gedeputeerde Staten van een bestemmingsplan, inzonderheid indien in het goedkeuringsbesluit concreet een opdrachtgever wordt aangewezen, indien daarin een vergunning in de zin van artikel 1 van richtlijn 85/337 van de Raad is opgenomen, waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt het betrokken plan uit te voeren en, in voorkomend geval, indien een dergelijke vergunning geldig blijft voor de gehele duur van de goedkeuring van het betrokken plan".

18. Blijkens de bij het Hof binnengekomen antwoorden is de tegenstelling tussen de twee standpunten niet zo schril als men in eerste instantie zou kunnen denken.

19. Enerzijds sluit de Commissie immers niet langer uit, dat een bestemmingsplan krachtens de Nederlandse wettelijke regeling een vergunning kan bevatten voor de uitvoering van projecten; anderzijds preciseren de Nederlandse regering en de Nederlandse partijen, dat voor de daadwerkelijke uitvoering van deze projecten weliswaar een bouwvergunning moet worden afgegeven, doch dat de overheid dienaangaande slechts over een gebonden bevoegdheid beschikt. Zij is namelijk verplicht de vergunning af te geven wanneer de bij haar ingediende aanvraag voldoet

aan alle vereisten van het bestemmingsplan, zodat de enige procedure waarbij de overheid over een discretionaire bevoegdheid beschikt die het haar mogelijk maakt rekening te houden met milieuoverwegingen, die van de goedkeuring van het bestemmingsplan is.

20. Gezien deze preciseringen en rekening houdend met het feit, dat de Nederlandse overheid, tezamen met de Nederlandse rechter, ongetwijfeld het best in staat is om de Nederlandse wetgeving uit te leggen, zijn er mijns inziens voor het Hof termen aanwezig om voor de beantwoording van de prejudiciële vraag met de Raad van State als vaststaand aan te nemen, dat besluiten tot goedkeuring van bestemmingsplannen als „Landelijk gebied 1968" en „Ruigoord 1992" in Nederland moeten worden aangemerkt als vergunningen in de zin van artikel 1, lid 2, van de richtlijn.

21. Dat de nationale rechter het Hof een vraag stelt, komt uiteraard doordat de richtlijn geen rechtstreeks en expliciet antwoord geeft op de vraag waarmee hij wordt geconfronteerd. De richtlijn voorziet niet in het geval waarin een eerdere vergunning wordt vervangen door een vergunning die het voorwerp en de strekking van de eerste onverlet laat.

22. Dit is strikt genomen niet de enige vraag die de richtlijn open lijkt te laten, en het is niet voor het eerst dat het Hof zich dient uit te spreken over de uitlegging van de richtlijn en over de maatregelen die de lidstaten moeten treffen om de juiste toepassing ervan te verzekeren. Van de zaken waarin het Hof de door de richtlijn in het leven geroepen verplichtingen moest analyseren, zijn er mijns inziens voor de thans gestelde vraag twee ontegenzeglijk van belang, te weten de zaken Bund Naturschutz in Bayern e. a. [2] en Commissie/Duitsland. [3] Zij zijn van belang doordat zij aan het licht hebben gebracht, dat de gemeenschapswetgever de lidstaten weliswaar een termijn van drie jaar heeft gegund om zich naar de richtlijn te voegen, doch geen bepalingen heeft vastgesteld die het mogelijk maken de problemen op te lossen die de gelding van de richtlijn in de tijd wel mee moest brengen.

23. Toch kon gemakkelijk worden voorzien, dat zich gevallen zouden voordoen waarin vóór afloop van de omzettingstermijn een project in studie zou worden genomen dat qua voorwerp binnen de werkingssfeer van de richtlijn zou vallen, zonder dat evenwel de procedure voor afgifte van de vergunning tot uitvoering van het project vóór afloop van deze termijn zou zijn beëindigd. Moest voor dergelijke projecten een milieueffectrapport worden gemaakt, ook al bestond hiertoe geen verplichting toen de goedkeuringsprocedure werd ingeleid, of mochten zij hiervan worden vrijgesteld?

24. In zijn conclusie in de eerste van beide voornoemde zaken heeft advocaat-generaal Gulmann zich om redenen verband houdend

2 — Arrest van 9 augustus 1994 (C-396/92, Jurispr. blz. I-3717).
3 — Arrest van 11 augustus 1995 (C-431/92, Jurispr. blz. I-2189).

met onder meer de rechtszekerheid en de vereisten van het evenredigheidsbeginsel, voor vrijstelling uitgesproken, waarbij hij erkende dat alle problemen toch niet zouden worden opgelost, omdat in sommige gevallen moeilijk zou kunnen worden uitgemaakt, of de vergunningsprocedure al dan niet vóór afloop van de omzettingstermijn was ingeleid. Aangezien het Hof de voorgelegde prejudiciële vraag kon beantwoorden zonder ter zake zijn standpunt te bepalen, is deze vraag pas beslist in de tweede voornoemde zaak, en wel in de door advocaat-generaal Gulmann voorgestane zin, wiens zienswijze advocaat-generaal Elmer in zijn conclusie had overgenomen.

25. Kort gezegd besliste het Hof, dat de lidstaten projecten waarvoor de formele vergunningsaanvraag is ingediend vóór 3 juli 1988, kunnen vrijstellen van de verplichte milieueffectbeoordeling.

26. In het onderhavige geval gaat het weliswaar om een andere vraag, aangezien de procedure die tot het besluit houdende goedkeuring van het plan „Ruigoord 1992" heeft geleid, volledig heeft plaatsgevonden na afloop van de omzettingstermijn, doch mijns inziens moeten voor het antwoord op deze vraag de door advocaat-generaal Gulmann in zijn conclusie uiteengezette beschouwingen voor ogen worden gehouden; ik verwijs naar deze beschouwingen waar het gaat om de gevolgen die moeten worden verbonden aan het feit, dat de richtlijn geen enkele bepaling met transitoir karakter kent.

27. Duidelijk is, dat men zich bij de uitlegging van de richtlijn moet laten leiden door de noodzaak om hieraan nuttig effect te geven en dat er dus geen sprake van kan zijn, dat de lidstaten de mogelijkheid wordt geboden de systematische en daadwerkelijke uitvoering van een milieueffectrapportage in de in de richtlijn opgesomde gevallen naar eigen goeddunken uit te stellen. Het was ongetwijfeld de bedoeling van de wetgever, dat na het verstrijken van de door de richtlijn vastgestelde termijn van drie jaar, door middel van een passende rapportage daadwerkelijk rekening werd gehouden met milieuoverwegingen.

28. Tegelijkertijd moet evenwel worden erkend, dat de richtlijn geenszins uitsluit, dat een vergunning die vóór 3 juli 1988 — op welke datum de omzettingstermijn verstreek — is afgegeven zonder dat een milieueffectrapportage heeft plaatsgevonden, nadien wordt gebruikt voor de uitvoering van een project dat thans door een dergelijke rapportage zou moeten worden voorafgegaan.

29. Anders gezegd, de vroegere vergunningen zijn niet ongeldig geworden op grond dat het project op 3 juli 1988 niet was uitgevoerd.

30. Hieruit moet mijns inziens worden afgeleid, dat de geldigheidsduur van vergunningen een vraagstuk van nationaal recht is, tenzij het nationale recht een geldigheidsduur vaststelt, waardoor de door de richtlijn aan de lidstaten opgelegde verplichtingen van hun inhoud zouden worden ontdaan.

31. Het is dienaangaande interessant op te merken, dat de Nederlandse autoriteiten zelf bewust lijken te zijn geworden van het misbruik waartoe artikel 9 van voornoemd besluit van 20 mei 1987 (zie punt 9) aanleiding zou kunnen geven, aangezien de regeling in 1994 in dier voege is gewijzigd, dat vrijstelling van de milieueffectrapportageplicht alleen nog maar kan worden verleend ingeval het vorige plan is vastgesteld na 1 september 1984.

32. Ik wacht mij ervoor mij uit te spreken over de vraag, of de Nederlandse regering de richtlijn hiermee correct heeft omgezet. Opgemerkt zij slechts, dat wij ons hier bevinden op een gebied, dat van het milieu, waar meer nog dan op andere gebieden geldt, dat zekerheden geen lang leven is beschoren. Wie staat immers niet het ene of andere grandioze project voor ogen dat tien jaar en wellicht zelfs korter geleden is vastgesteld in naam van de heilige economische ontwikkeling of, gewoner, de vooruitgang, en dat toentertijd niet op verzet is gestuit, doch dat bij gebrek aan financiering niet is uitgevoerd en waarvan thans niemand de uitvoering waagt te bepleiten, gelet op de voorzienbare milieueffecten ervan?

33. Desondanks zwijgt de richtlijn evenzeer over de geldigheidsduur van vergunningen die worden afgegeven onder het bij de richtlijn ingevoerde stelsel. Ook hier wordt erop vertrouwd, dat de lidstaten handelen naar de geest van de richtlijn en in overeenstemming met de algemene verplichtingen die zij krachtens artikel 5 EG-Verdrag op zich hebben genomen.

34. Het is weliswaar niet aan mij om uit te maken, of dit vertrouwen al dan niet op zijn plaats was, doch ik ben zeer bevreesd, dat het ontbreken van enige bepaling inzake de geldigheidsduur van de vergunningen tal van moeilijkheden oplevert.

35. In de onderhavige zaak is evenwel niet het vraagstuk van de geldigheidsduur van de vergunningen aan de orde. Geen van partijen betwist namelijk, dat voor het bestemmingsplan „Ruigoord 1992" een nieuwe vergunning moet worden afgegeven.

36. In zijn vraag spreekt de Raad van State van „een vergunning" die „betrekking heeft op een project waarvoor reeds vóór 3 juli 1988 vergunning was verleend".

37. Dat het om een nieuwe vergunning gaat, blijkt ook duidelijk uit de feiten die aan het hoofdgeding ten grondslag liggen.

38. Er zij aan herinnerd, dat de gemeenteraad van Haarlemmerliede en Spaarnwoude in eerste instantie in 1968 een bestemmingsplan had vastgesteld dat voorzag in de aanleg van een haven en een bedrijventerrein (plan „Landelijk gebied 1968").

39. Later heeft hij zijn standpunt gewijzigd en het plan „Ruigoord 1984" vastgesteld, waarin aan het grootste deel van het betrokken gebied een bestemming voor dagrecreatieve doeleinden werd gegeven. Aan dit plan is door Gedeputeerde Staten van Noord-Holland grotendeels goedkeuring onthouden.

40. De Raad van State wijst erop, dat artikel 30 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bepaalt, dat „indien geheel of gedeeltelijk goedkeuring aan een bestemmingsplan is onthouden, de gemeenteraad een *nieuw plan* vaststelt waarbij de beslissing tot onthouding van goedkeuring in acht wordt genomen". [4]

41. De Raad van State preciseert verder, dat het bestemmingsplan „Ruigoord 1992" het bestemmingsplan „Landelijk gebied 1968" moet *vervangen*.

42. De vraag van de Raad van State handelt dus wel degelijk over een vergunning die betrekking heeft op een nieuw plan. Indien het evenwel gaat om een nieuw plan waarvoor een nieuwe vergunning moet worden afgegeven, moet er ook sprake zijn van een met een nieuwe aanvraag ingeleide nieuwe procedure. Dit wordt duidelijk aangetoond door het feit, dat het plan Ruigoord 1992 naar nationaal recht vatbaar was voor beroep.

43. Wat zijn, vanuit de optiek van de richtlijn, de rechtsgevolgen van een dergelijke situatie? In het arrest Bund Naturschutz in Bayern e. a. heeft het Hof voor recht verklaard, dat „de richtlijn niet aldus kan worden uitgelegd, dat de lidstaten vrijstelling mogen verlenen van de verplichting inzake de milieueffectrapportage voor projecten waarvan de vergunningsprocedures zijn ingeleid na de uiterste datum van 3 juli 1988". [5] In het arrest Commissie/Duitsland heeft het Hof verduidelijkt, dat „de datum van de formele indiening van de vergunningsaanvraag (...) het enige bruikbare criterium [is] [ter bepaling van de datum waarop de procedure is ingeleid]. Dat criterium beantwoordt aan het rechtszekerheidsbeginsel en is geschikt om het nuttig effect van de richtlijn te handhaven." [6]

44. Zou hiertegen kunnen worden ingebracht, dat het in het onderhavige geval in feite om één en dezelfde procedure gaat, die in 1968 is ingeleid, die verschillende episodes heeft gekend en die wordt afgesloten met een besluit tot goedkeuring van het plan „Ruigoord 1992"?

45. Wellicht ligt deze zienswijze impliciet ten grondslag aan de Nederlandse overgangsmaatregelen die bepalen, dat het maken van een milieueffectrapport niet verplicht is in onder meer de gevallen waarin een activiteit is opgenomen in een geldend structuur- of bestemmingsplan en bij de herziening daarvan, dan wel bij de vaststelling van een nieuw

4 — Verzoek om prejudiciële beslissing, blz. 6, tweede alinea.

5 — Punt 18.

6 — Punt 32.

structuur- of bestemmingsplan, de aan de activiteit toegedachte locatie in hoofdzaak wordt gehandhaafd, mits deze locatie niet in strijd is met een geldend streekplan. [7]

46. Evenwel moet worden vastgesteld, dat in de richtlijn een hoofdrol is weggelegd voor de *opdrachtgever*. Volgens artikel 1, lid 2, wordt hieronder verstaan de aanvrager van een vergunning voor een particulier project of de overheidsinstantie die het initiatief tot een project neemt.

47. In casu is het een overheidsinstantie, te weten de gemeenteraad van Haarlemmerliede en Spaarnwoude, die in 1968 het initiatief tot een project heeft genomen. Vervolgens heeft dezelfde instantie in 1984 een geheel andersoortig project vastgesteld. Daardoor heeft zij haar oorspronkelijke aanvraag impliciet ingetrokken en de facto ervan afgezien gebruik te maken van de voor het oorspronkelijke project verkregen vergunning.

48. Ten slotte moest de opdrachtgever een nieuw plan vaststellen met inachtneming van de beslissing, goedkeuring van het plan van 1984 te weigeren.

7 — Artikel 9, lid 2, van voornoemd besluit van 20 mei 1987.

49. In dergelijke omstandigheden kan mijns inziens niet staande worden gehouden, dat het om één enkele procedure gaat, die in 1968 is ingeleid met de indiening van een formele aanvraag.

50. Om te verzekeren dat de richtlijn nuttige werking heeft, moet derhalve mijns inziens het volgende in acht worden genomen: aangezien na 3 juli 1988 door de formele indiening van een nieuwe aanvraag een procedure is ingeleid ter verkrijging van een vergunning, in de zin van de richtlijn, voor de uitvoering van een in bijlage I bij de richtlijn bedoeld project, moet bij de voorbereiding van die vergunning een door de richtlijn voorgeschreven milieueffectrapportage plaatsvinden onder de in de artikelen 5 tot en met 10 van de richtlijn gestelde voorwaarden, en wel los van de vraag of die vergunning een nieuw element bevat vergeleken met een geldige of ongeldige eerdere vergunning.

51. Behalve dat deze oplossing mijns inziens gezien het vorenstaande voor de hand ligt, biedt zij verschillende voordelen.

52. In de eerste plaats heeft zij de verdienste van eenvoud, omdat zij rekening houdt met een tussen partijen vaststaand feit, te weten dat de nationale autoriteiten een vergunning

willen afgeven in het kader van een procedure die niet vóór 3 juli 1988 is ingeleid.

53. In de tweede plaats maakt deze oplossing geen inbreuk op de bevoegdheden die de gemeenschapswetgever naar alle waarschijnlijkheid aan de lidstaten heeft willen laten. Zij gaat iedere standpuntbepaling over de geldigheid van een eventuele eerdere vergunning uit de weg en staat geheel los van de redenen waarom de nationale autoriteiten menen een nieuwe vergunning te moeten afgeven.

54. In de derde plaats kan worden gezegd, dat zij zowel op het gezonde verstand als op algemeen erkende beginselen steunt wanneer het erom gaat een oplossing te vinden voor vraagstukken betreffende de gevolgen van rechtsregels in de tijd, omdat zij inhoudt dat beslissingen die thans worden genomen, in overeenstemming zijn met de thans geldende procedurevoorschriften.

55. In de vierde plaats voldoet zij mijns inziens aan de vereisten van rechtszekerheid, omdat moet worden aangenomen, dat de beslissing van de nationale autoriteiten om de ene vergunning te vervangen door de andere en de eerste vergunning dus haar geldigheid te doen verliezen, is genomen met inachtneming van deze in de nationale rechtsstelsels van de lidstaten niet ontbrekende vereisten. Ten slotte lijkt dit ook de enige oplossing te zijn die de geloofwaardigheid van het milieubeleid van de Gemeenschap kan versterken.

56. Er kunnen uiteraard grensgevallen bestaan, dat wil zeggen gevallen waarin de eerdere vergunning heel recentelijk is afgegeven en slechts om zuiver formele redenen moet worden vervangen, of iets langer geleden is afgegeven, zij het dat bij de voorbereiding daarvan een milieueffectrapportage heeft plaatsgevonden die in feite voldoet aan de eisen van de richtlijn en waarbij een „rule of reason" geldt. Wellicht moet het Hof op zekere dag antwoord geven op een vraag met een dergelijke achtergrond en nuances in die zin aanbrengen. Zoveel is zeker, bij de vergunning met betrekking tot het plan „Ruigoord 1992" spelen dergelijke gevallen in het geheel niet.

57. Ter terechtzitting heeft de vertegenwoordiger van Nederland het Hof verzocht om, mocht het de prejudiciële vraag niet in de door zijn regering voorgestelde zin beantwoorden, de gevolgen van het te wijzen arrest in de tijd te beperken. Gezien de vaste rechtspraak van het Hof kan aan dit verzoek mijns inziens moeilijk gevolg worden gegeven, omdat niet is voldaan aan de voorwaarden daarvoor. Gesteld al dat er een gevaar bestaat voor ernstige economische gevolgen, inzonderheid als gevolg van het grote aantal op basis van een geldig geachte nationale regeling te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen, kan mijns inziens moeilijk worden aangenomen, dat de particulieren en de nationale autoriteiten tot een met de communautaire rechtsorde strijdig gedrag zijn gebracht op grond van een objectieve, grote onzekerheid over de strekking van de communautaire voorschriften, aan welke onzekerheid het gedrag van andere lidstaten of van de Commissie eventueel heeft bijgedragen.

Conclusie

58. Ik geef het Hof dus in overweging, de prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, laat niet toe, dat een vergunning voor een in bijlage I bij de richtlijn genoemd project wordt verleend zonder dat bij de voorbereiding van die vergunning een milieueffectrapportage als bedoeld in de richtlijn heeft plaatsgevonden, ingeval die vergunning betrekking heeft op een project waarvoor reeds vóór 3 juli 1988 vergunning was verleend, terwijl van laatstgenoemde vergunning geen gebruik is gemaakt en bij de voorbereiding van laatstgenoemde vergunning geen milieueffectrapportage heeft plaatsgevonden die voldoet aan de eisen die de richtlijn daaraan stelt, en wanneer moet worden aangenomen, dat de nieuwe vergunning zal worden verleend na de formele indiening van een nieuwe aanvraag."