# ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
# JEAN MISCHO
# της 5ης Μαρτίου 1998 *

1. Το δημοτικό συμβούλιο του Haarlemmerliede en Spaarnwoude κατάρτισε στις 21 Σεπτεμβρίου 1992 το σχέδιο χωροταξικής αξιοποιήσεως Ruigoord 1992. Με απόφαση της 18ης Μαΐου 1993 το περιφερειακό συμβούλιο της Βόρειας Ολλανδίας έλαβε απόφαση ως προς την έγκριση αυτού του σχεδίου χωροταξικής αξιοποιήσεως. Το σχέδιο αυτό αφορά μια περιοχή εκτάσεως περίπου 6,5 τετραγωνικών χιλιομέτρων στην οποία επιτρέπει κυρίως τη δημιουργία ενός βοηθητικού λιμένα και μιας ζώνης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων κατά προέκταση της δυτικής περιοχής λιμένος του Άμστερνταμ που βρίσκεται ανατολικώς της εν λόγω εκτάσεως.

2. Το σχέδιο χωροταξικής αξιοποιήσεως Ruigoord 1992 προορίζεται να αντικαταστήσει το σχέδιο χωροταξικής αξιοποιήσεως Landelijk gebied 1968 που αφορούσε το ίδιο αντικείμενο. Ο νόμμος χαρακτήρας της αποφάσεως της 18ης Μαΐου 1993 αμφισβητείται από διάφορους ενδιαφερομένους που άσκησαν προσφυγή ενώπιον του Nederlandse Raad van State (τμήμα διοικητικών διαφορών) και οι οποίοι προβάλλουν ότι, σε αντίθεση προς τα προβλεπόμενα από την οδηγία 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον [1], της αποφάσεως αυτής, δεν προηγήθηκε εκτίμηση των συνεπειών επί του περιβάλλοντος από τις χωροταξικές αξιοποιήσεις που επιτρέπει το εν λόγω σχέδιο χωροταξικής αξιοποιήσεως.

3. Το Raad van State διαπιστώνει ότι το επίδικο σχέδιο, από τη φύση των χωροταξικών αξιοποιήσεων που προβλέπει, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων της εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως που επιβάλλει την υποχρέωση εκτιμήσεως των επιπτώσεων στο περιβάλλον, πλην όμως μια τέτοια εκτίμηση δεν ήταν εν προκειμένω υποχρεωτική, κατά την ίδια αυτή ρύθμιση, δεδομένου ότι η ρύθμιση προβλέπει ότι δεν είναι αναγκαίο να πραγματοποιείται η εκτίμηση αυτή στην περίπτωση σχεδίων που έχουν το ίδιο περιεχόμενο με προηγούμενα σχέδια. Εν προκειμένω, είναι βέβαιο ότι οι χωροταξικές αξιοποιήσεις που προβλέπονται με το σχέδιο Ruigoord 1992 ελήφθησαν από το σχέδιο χωροταξικής αξιοποιήσεως Landelijk gebied 1968, καθώς και τα περιφερειακά σχέδια Amsterdam-Noordzeekanaalgebied 1979 και Amsterdam-Noordzeekanaalgebied 1987, των οποίων η πραγματοποίηση ουδέποτε υπερέβη το στάδιο της ανυψώσεως με άμμο ενός μέρους της οικείας περιμέτρου στα τέλη της δεκαετίας του '60.

4. Έχοντας αμφιβολίες ως προς το αν συμβιβάζεται η ρύθμιση αυτή με την οδηγία, το Nederlandse Raad van State, με διάταξη της 12ης Μαρτίου 1996, ανέστειλε τη διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Επιτρέπεται βάσει της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, της 27ης Ιουνίου 1985,

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — ΕΕ L 175, σ. 40, στο εξής: οδηγία.

για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον, η χορήγηση άδειας για ένα από τα σχέδια που αναφέρονται στο παράρτημα I της οδηγίας, χωρίς να έχει πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο της χορηγήσεως της άδειας αυτής έκθεση περί των επιπτώσεων στο περιβάλλον κατά την έννοια της οδηγίας όταν η άδεια αφορά σχέδιο για το οποίο είχε ήδη χορηγηθεί άδεια πριν από τις 3 Ιουλίου 1988, της οποίας όμως δεν έγινε χρήση, στο δε πλαίσιο της χορηγήσεώς της είχε πραγματοποιηθεί έκθεση περί των επιπτώσεων στο περιβάλλον σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που θέτει εν προκειμένω η οδηγία;»

5. Υπενθυμίζεται καταρχάς ότι η οδηγία, της οποίας η προθεσμία μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο έληξε στις 3 Ιουλίου 1988, προβλέπει στο άρθρο 2, παράγραφος 1, ότι τα «κράτη μέλη θεσπίζουν τις απαραίτητες διατάξεις ώστε τα σχέδια που, ιδίως, λόγω της φύσης, του μεγέθους ή της θέσης τους μπορούν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, υποβάλλονται σε εκτίμηση όσον αφορά τις επιπτώσεις τους πριν δοθεί η άδεια. Αυτά τα σχέδια καθορίζονται στο άρθρο 4».

6. Το εν λόγω άρθρο 4 ορίζει, στην παράγραφο 1 αυτού, ότι, με την επιφύλαξη της δυνατότητας εξαιρέσεως, πλήρως ή εν μέρει, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, ειδικού σχεδίου από τις διατάξεις της οδηγίας, την οποία δυνατότητα αφήνει στα κράτη μέλη το άρθρο 2, παράγραφος 3, «Τα σχέδια των κατηγοριών που αναφέρονται στο παράρτημα I (...) υποβάλλονται σε εκτίμηση σύμφωνα με τα άρθρα 5 έως 10». Στο σημείο 8 του παραρτήματος I αναφέρονται τα «Λιμάνια θαλάσσιου εμπορίου, καθώς και πλωτές οδοί και λιμάνια εσωτερικής ναυσιπλοΐας για πλοία με εκτόπισμα μεγαλύτερο των 1 350 τόνων».

7. Ως «άδεια» νοείται, κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας, η «απόφαση της ή των αρμόδιων αρχών που δίνει το δικαίωμα στον κύριο του έργου να πραγματοποιήσει το σχέδιο».

8. Στη συνέχεια, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι από τις διατάξεις του Wet op de Ruimtelijke Ordening (νόμου περί χωροταξίας) προκύπτει ότι στην αρμοδιότητα του οικείου δημοτικού συμβουλίου εμπίπτει η κατάρτιση ενός σχεδίου χωροταξικής αξιοποιήσεως το οποίο υπόκειται στην έγκριση του περιφερειακού συμβουλίου. Η περιφερειακή αρχή μπορεί επίσης, για ένα ή περισσότερα τμήματα ή για το σύνολο του εδάφους της περιφέρειας, να ορίσει ένα σχέδιο χωροταξικού προγραμματισμού στο οποίο εκτίθεται σε γενικές γραμμές η μελλοντική εξέλιξη της περιλαμβανόμενης στο σχέδιο περιοχής, καθώς και να αναθεωρήσει ένα ήδη καταρτισθέν σχέδιο χωροταξικού προγραμματισμού, έχει δε την εξουσία να υποχρεώσει το δημοτικό συμβούλιο να καταρτίσει ή να αναθεωρήσει ένα σχέδιο χωροταξικής αξιοποιήσεως.

9. Τέλος, σημειώνω, χωρίς να εισέλθω στις λεπτομέρειες των σχετικών νομοθετικών κειμένων για τη μεταφορά της οδηγίας στο ολλανδικό δίκαιο, ότι μεταξύ των κειμένων αυτών περιλαμβάνεται το Besluit milieueffectrapportage (απόφαση για την έκθεση περί των επιπτώσεων στο περιβάλλον) της 20ής Μαΐου 1987, που άρχισε να ισχύει την 1η Σεπτεμβρίου του ίδιου έτους. Η απόφαση αυτή ορίζει ότι της λήψεως αποφά-

σεως για την κατασκευή ενός λιμένος κατά την έννοια του σημείου 8 του παραρτήματος I της οδηγίας προηγείται περιβαλλοντική μελέτη.

10. Εντούτοις, στο άρθρο 9, παράγραφος 2, της αποφάσεως αυτής προβλέπεται, και αυτό ακριβώς υπήρξε η αφορμή γενέσεως της διαφοράς επί της οποίας οφείλουμε να αποφανθούμε, ότι η κατάρτιση εκθέσεως περί των επιπτώσεων στο περιβάλλον δεν είναι υποχρεωτική στις περιπτώσεις κατά τις οποίες μια δραστηριότητα κατά την έννοια της αποφάσεως έχει ήδη περιληφθεί σε υφιστάμενο διαρθρωτικό σχέδιο ή σχέδιο χωροταξικής αξιοποιήσεως ή, σε περίπτωση αναθεωρήσεως των σχεδίων αυτών ή καθορισμού ενός νέου διαρθρωτικού σχεδίου ή σχεδίου χωροταξικής αξιοποιήσεως, όταν διατηρείται ως επί το πλείστον η τοποθεσία που προορίζεται για τη δραστηριότητα.

11. Κατά την Ολλανδική Κυβέρνηση, η απαλλαγή από την υποχρέωση αυτή ουδόλως συνιστά παράβαση των υποχρεώσεων που επιβάλλει η οδηγία στα κράτη μέλη. Πράγματι, αφενός, παραμένει εντός των ορίων εκτιμήσεως που ηθελημένα αφέθηκαν με την οδηγία στις εθνικές αρχές κατά τη θέσπιση των μέτρων μεταφοράς της στο εσωτερικό δίκαιο. Αφετέρου, σκέψεις που ανάγονται συγχρόνως στην προστασία της ασφάλειας δικαίου, στην αναγκαία προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και στις επιταγές που απορρέουν από την αρχή της αναλογικότητας δικαιολογούν το να μη διακυβεύεται η πραγματοποίηση προηγουμένως εγκεκριμένων σχεδίων, ή τουλάχιστον να μην καθυστερείται, με όλες τις επακόλουθες δαπάνες, από το γεγονός και μόνο της αντικαταστάσεως με άδεια μεταγενέστερη της 3ης Ιουλίου 1988 μιας αδείας που χορηγήθηκε πριν από την ημερομηνία αυτή κατά την ολοκλήρωση μιας διαδικασίας απολύτως νομότυπης έναντι των κανόνων που ίσχυαν προηγουμένως.

12. Επομένως, βρισκόμαστε ενώπιον μιας διαφοράς τα δεδομένα της οποίας είναι σαφή. Το σχέδιο Ruigoord 1992 προβλέπει χωροταξικές αξιοποιήσεις που συνεπάγονται, τόσο κατά την οδηγία όσο και κατά την εθνική νομοθεσία, εκτίμηση των συνεπειών τους στο περιβάλλον.

13. Η εκτίμηση αυτή, εντούτοις, δεν πραγματοποιήθηκε, ούτε και χρειαζόταν να πραγματοποιηθεί κατά την εθνική ρύθμιση, διότι οι εν λόγω χωροταξικές αξιοποιήσεις είχαν ήδη προβλεφθεί με προηγούμενο σχέδιο που είχε καταρτιστεί πριν από τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο και του οποίου δεν είχε προηγηθεί μελέτη αφορώσα την επίπτωσή του στο περιβάλλον.

14. Λιγότερο σαφές εμφανιζόταν, σε ένα πρώτο στάδιο, το ζήτημα αν οι αποφάσεις περί καταρτίσεως του σχεδίου Landelijk gebied 1968 και του σχεδίου Ruigoord 1992 έπρεπε να θεωρηθούν ως «άδειες» κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 2, της οδηγίας. Κατά το εθνικό δικαστήριο, αυτό δεν φαίνεται να δημιουργεί καμία αμφιβολία και γι' αυτό ακριβώς υπέβαλε προδικαστικό ερώτημα. Ούτε από τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν οι διάφοροι Ολλανδοί μετέχοντες της διαδικασίας συνάγεται η ύπαρξη της παραμικρής αμφιβολίας εν προκειμένω. Όλοι θεωρούν εμμέσως ότι πρόκειται καταρχήν ασφαλώς για «άδεια» κατά την έννοια της οδηγίας, οπότε η εκκρεμούσα ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου διαφορά πρέπει να λυθεί υπό το φως ακριβώς της ερμηνείας των υποχρεώσεων που επιβάλλει η οδηγία στα κράτη μέλη.

15. Όμως, αυτή δεν είναι η γνώμη της Αυστριακής Κυβερνήσεως και της Επιτροπής. Η πρώτη προβάλλει ότι η οδηγία δεν έχει εφαρμογή σε σχέδια χωροταξίας, οπότε δεν χρειάζεται το Δικαστήριο να απαντήσει στο προδικαστικό ερώτημα. Προς στήριξη της απόψεως αυτής, εκθέτει ότι ακριβώς λόγω του γεγονότος ότι τέτοιου είδους σχέδια δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας η Επιτροπή προσπαθεί ήδη να ετομάσει μια οδηγία που αφορά την «σφαιρική αντίληψη της εκτιμήσεως των επιπτώσεων στο περιβάλλον», η οποία θα έχει ως αντικείμενο μια διαδικασία περιβαλλοντικής μελέτης αφορώσα επίσης τους σχεδιασμούς και προγράμματα που προηγούνται των σχεδίων.

16. Η Επιτροπή θεωρεί, με βάση την ανάλυση της ολλανδικής νομοθεσίας στην οποία προβαίνει, ότι ένα σχέδιο χωροταξικής αξιοποιήσεως σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να θεωρηθεί ως άδεια που συνεπάγεται την υποχρέωση καταρτίσεως μελέτης για την εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον, δεδομένου ότι η υποχρέωση αυτή υφίσταται μόνο σε μεταγενέστερο στάδιο, όταν ο έχων την πρωτοβουλία του σχεδίου αποκτά, ως κύριος του έργου, το δικαίωμα να το πραγματοποιήσει.

17. Εν όψει αυτών των διαφορετικών αναλύσεων της νομικής καταστάσεως με την οποία συνδέεται το προδικαστικό ερώτημα, το Δικαστήριο ζήτησε από την Ολλανδική Κυβέρνηση, το περιφερειακό συμβούλιο της Βόρειας Ολλανδίας, τον δήμο του Άμστερνταμ και την Επιτροπή:

«να διευκρινίσουν εγγράφως ποια είναι, κατά την ολλανδική νομοθετική ρύθμιση, τα νομικά αποτελέσματα της εγκρίσεως εκ μέρους του περιφερειακού συμβουλίου ενός σχεδίου χωροταξικής αξιοποιήσεως, ειδικότερα δε αν η εγκριτική απόφαση καθορίζει συγκεκριμένα έναν κύριο του έργου, αν περιλαμβάνεται στην απόφαση αυτή άδεια κατά την έννοια του άρθρου 1 της οδηγίας 85/337 του Συμβουλίου, με την οποία ο κύριος του έργου εξουσιοδοτείται να εκτελέσει το οικείο σχέδιο χωροταξικής αξιοποιήσεως και, στην περίπτωση αυτή, αν η άδεια αυτή εξακολουθεί να ισχύει για τη συνολική διάρκεια της εγκρίσεως του οικείου σχεδίου.»

18. Από τις απαντήσεις που περιήλθαν στο Δικαστήριο προκύπτει ότι η διαφορά μεταξύ των δύο απόψεων δεν είναι τόσο έντονη όσο θα μπορούσε να θεωρηθεί εκ πρώτης όψεως.

19. Πράγματι, αφενός, η Επιτροπή δεν αποκλείει πλέον το να μπορεί ένα σχέδιο χωροταξικής αξιοποιήσεως, κατ' εφαρμογή της ολλανδικής ρυθμίσεως, να συνεπάγεται την ύπαρξη άδειας πραγματοποιήσεως των σχεδιαζομένων έργων, αφετέρου δε, η Ολλανδική Κυβέρνηση και οι Ολλανδοί μετέχοντες της διαδικασίας διευκρινίζουν ότι η ουσιαστική υλοποίηση των εν λόγω έργων θα καταστήσει ασφαλώς αναγκαία τη χορήγηση άδειας κατασκευής, πλην όμως η διοικητική αρχή θα έχει εν προκειμένω μόνο δεσμία αρμοδιότητα. Συγκεκριμένα, θα οφείλει να χορηγήσει την άδεια,

αφ' ης στιγμής η αίτηση που θα της υποβληθεί θα τηρεί όλες τις προϋποθέσεις του σχεδίου χωροταξικής αξιοποιήσεως, οπότε η μόνη διαδικασία στο πλαίσιο της οποίας η διοικητική αρχή διαθέτει εξουσία εκτιμήσεως βάσει της οποίας μπορεί να λάβει υπόψη εκτιμήσεις περιβαλλοντικής φύσεως είναι η διαδικασία εγκρίσεως του σχεδίου χωροταξικής αξιοποιήσεως.

20. Εν όψει αυτών των διευκρινίσεων και λαμβάνοντας υπόψη ότι οι ολλανδικές αρχές είναι ασφαλώς οι πλέον ενδεδειγμένες, μαζί με το ολλανδικό δικαστήριο, για να ερμηνεύσουν την ολλανδική νομοθεσία, φρονώ ότι το Δικαστήριο θα πρέπει να απαντήσει στο προδικαστικό ερώτημα θεωρώντας δεδομένο, όπως και το Raad van State, ότι στις Κάτω Χώρες, οι αποφάσεις περί εγκρίσεως σχεδίων χωροταξικής αξιοποιήσεως του τύπου Landelijk gebied 1968 και Ruigoord 1992 πρέπει να θεωρούνται ως άδειες κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 2, της οδηγίας.

21. Το γεγονός ότι το εθνικό δικαστήριο ερωτά το Δικαστήριο οφείλεται προφανώς στο ότι το ζήτημα που αντιμετωπίζει δεν επιδέχεται άμεση και ρητή απάντηση βάσει του κειμένου της οδηγίας. Η οδηγία ουδόλως αντιμετωπίζει την περίπτωση μιας άδειας που αντικαθιστά μια προηγούμενη άδεια χωρίς να την τροποποιήσει ως προς το αντικείμενο ή το περιεχόμενό της.

22. Αυτό δεν είναι πράγματι το μόνο ζήτημα που φαίνεται να αφήνει ανοικτό η οδηγία και δεν είναι η πρώτη φορά που το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί επί της ερμηνείας της και των μέτρων που εναπόκειται στα κράτη μέλη να λάβουν για την ορθή εφαρμογή της. Μεταξύ των υποθέσεων συνεπεία των οποίων το Δικαστήριο προέβη στην ανάλυση των υποχρεώσεων που δημιουργούνται με την οδηγία, δύο, νομίζω, παρουσιάζουν ασφαλώς ενδιαφέρον ως προς το ερώτημα που μας έχει ήδη υποβληθεί, ήτοι οι υποθέσεις Bund Naturschutz in Bayern κ.λπ. [2] και Επιτροπή κατά Γερμανίας [3]. Το ενδιαφέρον που παρουσιάζουν οι εν λόγω υποθέσεις οφείλεται στο ότι με αυτές κατέστη σαφές ότι, καίτοι ο κοινοτικός νομοθέτης παρέσχει στα κράτη μέλη προθεσμία τριών ετών για να συμμορφωθούν με την οδηγία, απέστη από τη θέσπιση διατάξεων για τη ρύθμιση των προβλημάτων που οπωσδήποτε θα έθετε η διαχρονική εφαρμογή της οδηγίας.

23. Ήταν εντούτοις εύκολο να προβλεφθεί ότι θα ανέκυπταν περιπτώσεις στις οποίες ένα σχέδιο που εμπίπτει, λόγω του αντικειμένου του, στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας θα είχε τύχει μελέτης πριν από τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, χωρίς εντούτοις η διαδικασία χορηγήσεως άδειας για την πραγματοποίησή του να έχει ολοκληρωθεί πριν από τη λήξη της εν λόγω προθεσμίας. Έπρεπε τέτοιου είδους σχέδια να αποτελέσουν το αντικείμενο περιβαλλοντικής μελέτης, καίτοι αυτή δεν ήταν υποχρεωτική, όταν είχε κινηθεί η διαδικασία εγκρίσεώς τους, ή μπορούσαν να εξαιρεθούν από την υποχρέωση αυτή;

24. Στις προτάσεις που ανέπτυξε στην πρώτη από τις προπαρατεθείσες υποθέσεις ο γενικός εισαγγελέας Gulmann αποφάνθηκε, για λόγους που ανάγονται ιδίως στην

2 — Απόφαση της 9ης Αυγούστου 1994, C-396/92 (Συλλογή 1994, σ. I-3717).

3 — Απόφαση της 11ης Αυγούστου 1995, C-431/92 (Συλλογή 1995, σ. I-2189).

ασφάλεια δικαίου και τις επιταγές της αρχής της αναλογικότητας, υπέρ της εξαιρέσεως από την εν λόγω υποχρέωση, αναγνωρίζοντας πάντως ότι δεν θα λύνονταν κατ' αυτόν τον τρόπο όλα τα προβλήματα, επειδή σε ορισμένες περιπτώσεις θα ήταν ενδεχομένως δύσκολο να καθοριστεί αν η διαδικασία χορηγήσεως αδείας είχε κινηθεί ή όχι πριν από τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Το ζήτημα αυτό, δεδομένου ότι το Δικαστήριο αρκέστηκε να απαντήσει στο προδικαστικό ερώτημα που του είχε υποβληθεί χωρίς να αποφανθεί επ' αυτού, διευκρινίστηκε μόλις επ' ευκαιρία της δεύτερης από τις προπαρατεθείσες υποθέσεις σύμφωνα με την πρόταση που υποστήριξε ο Gulmann και υιοθέτησε ο γενικός εισαγγελέας Elmer, με τις προτάσεις του.

25. Το Δικαστήριο έκρινε κατ' ουσίαν ότι τα κράτη μέλη μπορούν να εξαιρούν από την υποχρέωση εκτιμήσεως των επιπτώσεων στο περιβάλλον τα σχέδια ως προς τα οποία είχε υποβληθεί ρητώς αίτηση χορηγήσεως αδείας πριν από τις 3 Ιουλίου 1988.

26. Το ερώτημα που μας έχει ήδη υποβληθεί είναι βεβαίως διαφορετικό, διότι ως προς το σχέδιο Ruigoord 1992 η διαδικασία που κατέληξε στην απόφαση εγκρίσεώς του ολοκληρώθηκε πριν από τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, πλην όμως θεωρώ ότι, για να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό, πρέπει να έχουμε κατά νου τις σκέψεις που ανέπτυξε ο Gulmann στις προπαρατεθείσες προτάσεις του, στις οποίες ας μου επιτραπεί να αναφερθώ ως προς τις συνέπειες που πρέπει να συναχθούν από την έλλειψη στην οδηγία οποιασδήποτε διατάξεως μεταβατικού χαρακτήρα.

27. Είναι απολύτως σαφές ότι κατά την ερμηνεία της οδηγίας πρέπει να λαμβάνεται σταθερά ως σημείο αναφοράς η ανάγκη να καταστεί δυνατή η πρακτική αποτελεσματικότητά της και, επομένως, σε καμία περίπτωση δεν θα πρέπει να παρασχεθεί στα κράτη μέλη η δυνατότητα να καθιστούν κατ' αρέσκεια ανεφάρμοστη τη συστηματική και ουσιαστική πραγματοποίηση μιας περιβαλλοντικής μελέτης στις περιπτώσεις που απαριθμούνται στην οδηγία. Η θέληση του νομοθέτη ήταν ασφαλώς ότι, αφ' ης στιγμής έληξε η προθεσμία των τριών ετών που τάχθηκε με την οδηγία, θα αποτελεί πραγματικότητα το να λαμβάνονται υπόψη, μέσω κατάλληλης μελέτης, εκτιμήσεις που συνδέονται με το περιβάλλον.

28. Συγχρόνως, όμως, πρέπει να αναγνωριστεί ότι η οδηγία ουδόλως αποκλείει μία άδεια που χορηγήθηκε πριν από τις 3 Ιουλίου 1988, ημερομηνία λήξεως της προθεσμίας μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, χωρίς να έχει πραγματοποιηθεί περιβαλλοντική μελέτη, να χρησιμοποιείται μετά την ημερομηνία αυτή για την πραγματοποίηση ενός έργου το οποίο, σήμερα, θα προϋπέθετε μία τέτοια προηγούμενη μελέτη.

29. Με άλλα λόγια, οι προηγούμενες άδειες δεν έχουν χάσει την ισχύ τους λόγω μη πραγματοποιήσεως του σχεδιασθέντος έργου μέχρι τις 3 Ιουλίου 1988.

30. Νομίζω ότι πρέπει να συναγάγω συναφώς το συμπέρασμα ότι η διάρκεια ισχύος των αδειών είναι ένα ζήτημα που διέπεται από το εθνικό δίκαιο κατά το μέτρο που αυτό δεν ορίζει διάρκεια ισχύος που θα καθιστούσε κενές περιεχομένου τις υποχρεώσεις που επιβάλλει η οδηγία στα κράτη μέλη.

31. Είναι ενδιαφέρον να σημειωθεί ως προς το σημείο αυτό ότι οι ολλανδικές αρχές φαίνεται να συνειδητοποίησαν οι ίδιες τις καταχρηστικές ενέργειες που θα μπορούσαν να προκληθούν από το άρθρο 9 της προαναφερθείσας αποφάσεως της 20ής Μαΐου 1987, διότι μια τροποποίηση της ρυθμίσεως που επήλθε το 1994 περιόρισε την εξαίρεση από την υποχρέωση περιβαλλοντικής μελέτης στην περίπτωση κατά την οποία το προηγούμενο σχέδιο καταρτίστηκε μετά την 1η Σεπτεμβρίου 1984.

32. Θα αποφύγω να διατυπώσω γνώμη επί του ζητήματος αν, ενεργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο, η Ολλανδική Κυβέρνηση μετέφερε ορθώς στο εσωτερικό δίκαιο την οδηγία, και θα αρκεστώ να τονίσω ότι βρισκόμαστε εδώ σε έναν τομέα, δηλαδή του περιβάλλοντος, όπου οι βεβαιότητες ανατρέπονται γρηγορότερα απ' ό,τι σε άλλους τομείς. Ποιος, πράγματι, δεν έχει κατά νου κάποιο μεγαλόπνοο σχέδιο που καταρτίστηκε, εν ονόματι της ιερής και απαραβίαστης οικονομικής αναπτύξεως ή πιο απλά της προόδου, πριν δέκα χρόνια, ή και ίσως ακόμα λιγότερο, το οποίο στην εποχή του δεν συνάντησε αντίσταση, πλην όμως δεν πραγματοποιήθηκε λόγω ελλείψεως χρηματοδοτήσεως και του οποίου κανείς σήμερα δεν θα τολμούσε να προτείνει την πραγματοποίηση λόγω των προβλέψιμων επιπτώσεών του στο περιβάλλον;

33. Παρά ταύτα, η οδηγία σιωπά επίσης και ως προς τη διάρκεια ισχύος των αδειών που χορηγούνται υπό το σύστημα που καθιερώνει. Και εδώ επίσης τα κράτη μέλη απολαύουν της εμπιστοσύνης ότι θα υιοθετήσουν μια συμπεριφορά σύμφωνη προς το πνεύμα της οδηγίας και τις γενικές υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν βάσει του άρθρου 5 της Συνθήκης.

34. Ασφαλώς δεν είμαι αρμόδιος να πω αν καλώς ή όχι υφίσταται η εμπιστοσύνη αυτή, φοβούμαι όμως έντονα ότι αυτή η ανυπαρξία οποιασδήποτε διατάξεως ως προς τη διάρκεια ισχύος των αδειών θα αποτελέσει πηγή πολυάριθμων δυσχερειών.

35. Πάντως, στην παρούσα υπόθεση, δεν αντιμετωπίζουμε πρόβλημα διάρκειας ισχύος των αδειών. Πράγματι, κανένα από τα μετέχοντα της διαδικασίας μέρη δεν αμφισβητεί ότι το σχέδιο χωροταξικής αξιοποιήσεως Ruigoord 1992 πρέπει να αποτελέσει το αντικείμενο νέας άδειας.

36. Στο ερώτημά του, το Raad van State αναφέρεται σε «άδεια» που «αφορά σχέδιο για το οποίο είχε ήδη χορηγηθεί άδεια πριν από τις 3 Ιουλίου 1988».

37. Το γεγονός ότι πρόκειται για νέα άδεια καθίσταται επίσης σαφές υπό το φως των περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης.

38. Υπενθυμίζω ότι, αρχικά, το 1968, το δημοτικό συμβούλιο του Haarlemmerliede en Spaarnwoude είχε καταρτίσει ένα σχέδιο χωροταξικής αξιοποιήσεως που προέβλεπε την κατασκευή ενός λιμένα και μιας ζώνης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων (σχέδιο Landelijk gebied 1968).

39. Στη συνέχεια, άλλαξε γνώμη και κατάρτισε το σχέδιο Ruigoord 1984 που σκοπούσε στη διάθεση του μεγαλύτερου μέρους της εν λόγω εκτάσεως για σκοπούς αναψυχής των εκδρομέων. Το σχέδιο αυτό δεν έτυχε ως επί το πλείστον της εγκρίσεως του περιφερειακού συμβουλίου της Βόρειας Ολλανδίας.

40. Το Raad van State μας επισημαίνει ότι, κατά το άρθρο 30 του νόμου περί χωροταξίας, «το δημοτικό συμβούλιο, όταν πλήρως ή εν μέρει δεν έχει εγκριθεί ένα σχέδιο χωροταξικής αξιοποιήσεως, καθορίζει νέο σχέδιο στο οποίο λαμβάνεται υπόψη η απόφαση περί μη εγκρίσεως» [4].

41. Το Raad van State διευκρινίζει εξάλλου ότι ο στόχος είναι η *αντικατάσταση*, με το σχέδιο χωροταξικής αξιοποιήσεως Ruigoord 1992, του σχεδίου χωροταξικής αξιοποιήσεως Landelijk gebied 1968.

42. Επομένως, το Raad van State μας ερωτά πράγματι ως προς το ζήτημα μιας αδείας που αφορά ένα νέο σχέδιο. Όμως, αν πρόκειται για ένα νέο σχέδιο που συνεπάγεται νέα άδεια, θα πρέπει να πρόκειται επίσης για μια νέα διαδικασία που κινείται με υποβολή νέας αιτήσεως. Το γεγονός ότι το σχέδιο Ruigoord 1992 αποτέλεσε το αντικείμενο προσφυγής κατά το εσωτερικό δίκαιο καθιστά σαφές το γεγονός αυτό.

43. Ποιες είναι, εν όψει της οδηγίας, οι νομικές συνέπειες που απορρέουν από αυτή την κατάσταση; Στην απόφαση Bund Naturschutz in Bayern κ.λπ., το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι «από την οδηγία ουδόλως συνάγεται ότι αυτή μπορεί να ερμηνεύεται ως επιτρέπουσα στα κράτη μέλη να απαλλάσσουν από την υποχρέωση εκτιμήσεως των επιπτώσεων στο περιβάλλον σχέδια των οποίων οι διαδικασίες χορηγήσεως αδείας κινήθηκαν μετά την ημερομηνία λήξεως της 3ης Ιουλίου 1988» [5]. Στην υπόθεση Επιτροπή κατά Γερμανίας, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι «Η ημερομηνία της επίσημης υποβολής της αιτήσεως αποτελεί το μοναδικό κριτήριο που μπορεί να επιλεγεί [για τον προσδιορισμό της ημερομηνίας ενάρξεως της διαδικασίας]. Το κριτήριο αυτό είναι σύμφωνο με την αρχή της ασφάλειας δικαίου και ικανό να προστατέψει την πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας» [6].

44. Θα μπορούσε στην παρούσα περίπτωση να διατυπωθεί η αντίρρηση ότι πρόκειται στην πραγματικότητα για μία και μόνο διαδικασία, που κινήθηκε το 1968, η οποία υπέστη πολλές περιπέτειες και ολοκληρώνεται με την απόφαση περί εγκρίσεως του σχεδίου Ruigoord 1992;

45. Ίσως είναι η άποψη στην οποία στηρίχθηκαν εμμέσως τα ολλανδικά μεταβατικά μέτρα που προβλέπουν ότι η σύνταξη εκθέσεως περί των επιπτώσεων στο περιβάλλον δεν είναι υποχρεωτική, μεταξύ άλλων, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες μια δραστηριότητα έχει περιληφθεί σε υφιστάμενο διαρθρωτικό σχέδιο ή σχέδιο χωροταξικής αξιοποιήσεως, κατά δε την αναθεώρησή του ή κατά την κατάρτιση ενός νέου διαρθρωτι-

4 — Αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, σ. 5, πρώτη παράγραφος, της ελληνικής μεταφράσεως.

5 — Προπαρατεθείσα απόφαση, σκέψη 18.

6 — Προπαρατεθείσα απόφαση, σκέψη 32.

κού σχεδίου ή σχεδίου χωροταξικής αξιοποιήσεως διατηρείται ως επί το πλείστον η τοποθεσία που προορίζεται για τη δραστηριότητα, υπό την προϋπόθεση ότι η τοποθεσία αυτή δεν αντιφάσκει προς υφιστάμενο σχέδιο χωροταξικού προγραμματισμού [7].

46. Εντούτοις, πρέπει κατ' ανάγκη να διαπιστωθεί ότι η οδηγία αποδίδει πρωτεύουσα σημασία στον *κύριο του έργου*. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, με αυτόν τον όρο νοείται είτε ο υποβάλλων αίτηση για άδεια που αφορά σχέδιο ιδιωτικού έργου, είτε η δημόσια αρχή που αναλαμβάνει την πρωτοβουλία για ένα σχέδιο.

47. Στην παρούσα υπόθεση πρόκειται για μια δημόσια αρχή, δηλαδή το δημοτικό συμβούλιο του Haarlemmerliede en Spaarnwoude, η οποία, το 1968, πήρε την πρωτοβουλία για την κατάρτιση ενός σχεδίου. Στη συνέχεια, το 1984, η ίδια αυτή αρχή κατάρτισε ένα σχέδιο τελείως διαφορετικής φύσεως. Ως εκ τούτου, ανακάλεσε εμμέσως την αρχική της αίτηση και παραιτήθηκε, εν τοις πράγμασι, από τη δυνατότητα επικλήσεως της ληφθείσας αδείας όσον αφορά το αρχικό σχέδιο.

48. Στη συνέχεια, τέλος, ο κύριος του έργου αναγκάστηκε να καταρτίσει ένα νέο σχέδιο, λαμβάνοντας υπόψη την απόφαση με την οποία δεν εγκρίθηκε το σχέδιο του 1984.

7 — Άρθρο 9, παράγραφος 2, της προπαρατεθείσας αποφάσεως της 20ής Μαΐου 1987.

49. Υπό παρόμοιες περιστάσεις, νομίζω ότι είναι αδύνατο να υποστηριχθεί ότι πρόκειται για μία και μόνο διαδικασία που κινήθηκε με την υποβολή αιτήσεως το 1968.

50. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι, προκειμένου να διασφαλιστεί η πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας, πρέπει να γίνουν δεκτά τα ακόλουθα: αφ' ης στιγμής κινήθηκε, μετά τις 3 Ιουλίου 1988, με την επίσημη υποβολή νέας αιτήσεως μια διαδικασία που θα έπρεπε να έχει ως κατάληξη την χορήγηση άδειας, κατά την έννοια της οδηγίας, πραγματοποιήσεως ενός έργου που αναφέρεται στο παράρτημα Ι της οδηγίας, της εν λόγω αδείας πρέπει να προηγηθεί, υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στα άρθρα 5 έως 10 της οδηγίας, εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον, όπως προβλέπεται από την οδηγία αυτή, αυτό δε ανεξαρτήτως του ζητήματος αν η εν λόγω άδεια συνιστά κάτι νέο σε σχέση με προηγούμενη άδεια, είτε αυτή είναι έγκυρη είτε δεν ισχύει πλέον.

51. Εκτός από το γεγονός ότι η λύση αυτή είναι, κατά τη γνώμη μου, εν όψει των προηγουμένων σκέψεων, επιβεβλημένη, νομίζω ότι συνεπάγεται και ορισμένα πλεονεκτήματα.

52. Πρώτον, έχει υπέρ αυτής την απλότητα, επειδή λαμβάνει υπόψη μια πραγματικότητα ανεπίδεκτη οποιασδήποτε συζητήσεως ή αμφισβητήσεως, δηλαδή το γεγονός ότι οι εθνικές αρχές προτίθενται να χορη-

γήσουν άδεια με την ολοκλήρωση μιας διαδικασίας που δεν είχε κινηθεί πριν από τις 3 Ιουλίου 1988.

53. Δεύτερον, δεν μπορεί να της προσαφθεί ότι επιφέρει οποιαδήποτε συρρίκνωση αρμοδιοτήτων που ο κοινοτικός νομοθέτης θέλησε, προφανώς, να αφήσει στα κράτη μέλη. Είναι ουδέτερη ως προς το ζήτημα του κύρους ενδεχόμενης προηγούμενης αδείας και είναι τελείως ανεξάρτητη από τους λόγους για τους οποίους οι εθνικές αρχές θεωρούν ότι οφείλουν να χορηγήσουν νέα άδεια.

54. Τρίτον, μπορεί να θεωρηθεί ότι στηρίζεται συγχρόνως στην ευθυκρισία και τις αρχές που γενικώς γίνονται δεκτές όταν πρόκειται για την επίλυση προβλημάτων που αφορούν διαχρονικά αποτελέσματα νομικών κανόνων, επειδή ουσιαστικά σημαίνει ότι αυτό που θα πρέπει να αποφασιστεί σήμερα πρέπει να αποφασιστεί κατ' εφαρμογή των ήδη ισχυόντων διαδικαστικών κανόνων.

55. Τέταρτον, νομίζω ότι με τη λύση αυτή τηρούνται οι επιταγές της ασφάλειας δικαίου, επειδή πρέπει να θεωρηθεί ότι η απόφαση των εθνικών αρχών να αντικαταστήσουν μια άδεια με μια άλλη, και επομένως να επιφέρουν τη λήξη της ισχύος της, ελήφθη τηρουμένων των εν λόγω επιταγών, που δεν είναι άγνωστες στα εθνικά δίκαια των κρατών μελών. Τέλος, η λύση αυτή φαίνεται να είναι η μόνη που ενισχύει την αξιοπιστία της πολιτικής της Κοινότητας σε θέματα περιβάλλοντος.

56. Βεβαίως, θα μπορούσαν να υπάρξουν οριακές περιπτώσεις, δηλαδή περιπτώσεις στις οποίες η προηγούμενη άδεια θα μπορούσε είτε να είναι πολύ πρόσφατη, οπότε η αντικατάστασή της θα επιβαλλόταν μόνο για λόγους καθαρά τυπικούς, είτε να μην είναι τόσο πρόσφατη, αλλά να έχει προηγηθεί αυτής περιβαλλοντική μελέτη ουσιαστικά σύμφωνη με τις απαιτήσεις της οδηγίας, όπου και θα μπορούσε να ισχύσει ο rule of law (κανόνας της βάσει εκτιμήσεων σκοπιμότητας και αναγκαιότητας εφαρμογής των σχετικών διατάξεων). Ίσως μια μέρα θα πρέπει το Δικαστήριο να απαντήσει σε ένα ερώτημα που έχει ένα τέτοιο υπόβαθρο και να προβεί σε λεπτές διακρίσεις με αυτό το πνεύμα. Γεγονός είναι πάντως ότι η άδεια που αφορά το σχέδιο Ruigoord 1992 είναι οπωσδήποτε άσχετη με τέτοιες υποθετικές περιπτώσεις.

57. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο εκπρόσωπος των Κάτω Χωρών ζήτησε από το Δικαστήριο, στην περίπτωση κατά την οποία η απάντηση που θα δώσει στο προδικαστικό ερώτημα δεν θα είναι αυτή που προτείνει η εν λόγω κυβέρνηση, με την απόφαση που θα εκδώσει να περιορίσει διαχρονικώς τα αποτελέσματά της. Εν όψει της πάγιας νομολογίας του Δικαστηρίου νομίζω ότι είναι δύσκολο να γίνει δεκτό αυτό το αίτημα, διότι δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις που θα καθιστούσαν δυνατό κάτι τέτοιο. Αν υποτεθεί ότι υφίσταται κίνδυνος σοβαρών οικονομικών επιπτώσεων, οφειλόμενος ιδίως στον μεγάλο αριθμό εννόμων σχέσεων που δημιουργήθηκαν καλοπίστως βάσει εθνικής ρυθμίσεως που θεωρείται ότι ισχύει εγκύρως, νομίζω ότι είναι δύσκολο να γίνει δεκτό ότι οι ιδιώτες και οι εθνικές αρχές ενθαρρύνθηκαν να προβούν σε ενέργειες που δεν είναι σύμφωνες με την κοινοτική ρύθμιση συνεπεία αντικειμενικής και ουσιώδους αβεβαιότητας ως προς το περιεχόμενο κοινοτικών διατάξεων, αβεβαιότητας στη γένεση της οποίας συνέβαλε ενδεχομένως η στάση που υιοθετήθηκε από άλλα κράτη μέλη ή από την Επιτροπή.

**Πρόταση**

58. Επομένως, προτείνω να δοθεί στο προδικαστικό ερώτημα η απάντηση ότι:

«Η οδηγία 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον, δεν επιτρέπει τη χορήγηση άδειας ενός σχεδίου που αναφέρεται στο παράρτημα Ι της οδηγίας, χωρίς να έχει προηγηθεί της χορηγήσεως της άδειας αυτής περιβαλλοντική μελέτη, κατά την έννοια της οδηγίας, όταν η εν λόγω άδεια αφορά ένα σχέδιο για το οποίο είχε ήδη χορηγηθεί άδεια πριν από τις 3 Ιουλίου 1988, πλην όμως δεν έγινε χρήση της άδειας αυτής της οποίας δεν προηγήθηκε περιβαλλοντική μελέτη σύμφωνα με τις εν προκειμένω επιταγές της οδηγίας, καθώς και όταν πρέπει να θεωρηθεί ότι η νέα άδεια θα χορηγηθεί κατόπιν επίσημης υποβολής νέας αιτήσεως.»