ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)
της 29ης Απριλίου 2004 *

Στην υπόθεση C-117/02,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον A. Caeiros, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Δημοκρατίας της Πορτογαλίας, εκπροσωπουμένης από τον L. Fernandes και τις Telles Romão και João Lois, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

* Γλώσσα διαδικασίας: η πορτογαλική.

που έχει ως αντικείμενο να αναγνωριστεί ότι η Δημοκρατία της Πορτογαλίας, προβαίνοντας στην έγκριση ενός σχεδίου τουριστικών εγκαταστάσεων, που περιλαμβάνουν συγκροτήματα κατοικιών, ξενοδοχεία και γήπεδα γκολφ, κειμένων στη ζώνη της Ponta do Abano, χωρίς να έχει γίνει κατάλληλη εκτίμηση των περιβαλλοντικών του επιπτώσεων, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (ΕΕ L 175, σ. 40),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τον A. Rosas (εισηγητή), προεδρεύοντα του πέμπτου τμήματος, A. La Pergola και S. von Bahr, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: A. Tizzano,
γραμματέας: R. Grass,

έχοντας υπόψη την έκθεση του εισηγητή δικαστή,

κατόπιν της αποφάσεως που έλαβε, αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς ανάπτυξη προτάσεων,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 27 Μαρτίου 2002, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 226 ΕΚ, προσφυγή, με την οποία ζητεί να αναγνωριστεί ότι η Δημοκρατία της Πορτογαλίας, προβαίνοντας στην έγκριση ενός σχεδίου τουριστικών εγκαταστάσεων, που περιλαμβάνουν συγκροτήματα κατοικιών, ξενοδοχεία και γήπεδα γκολφ, κειμένων στη ζώνη της Ponta do Abano, χωρίς να έχει γίνει κατάλληλη εκτίμηση των περιβαλλοντικών του επιπτώσεων, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (ΕΕ L 175, σ. 40).

Το νομικό πλαίσιο

Η κοινοτική νομοθεσία

Η οδηγία 85/337/ΕΟΚ

2 Η οδηγία αφορά, όπως ορίζει το άρθρο 1, παράγραφος 1, την εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον των σχεδίων δημόσιων και ιδιωτικών έργων που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

3 Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας, ως σχέδιο νοείται:

— «η υλοποίηση κατασκευαστικών εργασιών ή άλλων εγκαταστάσεων ή έργων,

— άλλες επεμβάσεις στο φυσικό περιβάλλον ή το τοπίο, στις οποίες περιλαμβάνονται και οι επεμβάσεις που αφορούν τη εκμετάλλευση των πόρων του εδάφους.»

4 Το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 85/337 προβλέπει:

«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, να υποβάλλονται σε εκτίμηση όσον αφορά τις επιπτώσεις τους πριν δοθεί η άδεια.

Αυτά τα σχέδια καθορίζονται στο άρθρο 4.»

5 Το άρθρο 4 της οδηγίας 85/337 ορίζει:

«1. Τα σχέδια των κατηγοριών που αναφέρονται στο παράρτημα I, με την επιφύλαξη του άρθρου 2, παράγραφος 3, υποβάλλονται σε εκτίμηση, σύμφωνα με τα άρθρα 5 έως 10.

2. Τα σχέδια τα οποία υπάγονται στις κατηγορίες που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙ, υποβάλλονται σε εκτίμηση, σύμφωνα με τα άρθρα 5 έως 10, όταν τα κράτη μέλη κρίνουν ότι το απαιτούν τα χαρακτηριστικά τους.

Προς τον σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη μπορούν ιδίως να συγκεκριμενοποιούν ορισμένους τύπους σχεδίων προς εκτίμηση ή να καθορίζουν τα κριτήρια ή/και τα κατώφλια που πρέπει να επιλεγούν προκειμένου να μπορεί να καθοριστεί ποια από τα σχέδια που υπάγονται στις κατηγορίες που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙ πρέπει να υποβληθούν σε εκτίμηση σύμφωνα με τα άρθρα 5 έως 10.»

6 Το παράρτημα ΙΙ της οδηγίας 85/337, σχετικά με τα σχέδια που αναφέρονται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, αυτής, ορίζει στο σημείο 11, με τίτλο «άλλα σχέδια», στοιχείο α΄:

«Παραθεριστικοί οικισμοί και ξενοδοχειακά συγκροτήματα»

7 Στην ουσία, το άρθρο 5 της οδηγίας ορίζει το ελάχιστο όριο πληροφοριών που πρέπει να παρέχει ο κύριος του έργου. Το άρθρο 6 επιβάλλει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε οι αρχές και το κοινό να ενημερώνονται και να μπορούν να εκφράζουν την άποψή τους πριν από την έναρξη του οικείου σχεδίου. Το άρθρο 8 επιβάλλει στις αρμόδιες αρχές να λαμβάνουν υπόψη τις πληροφορίες που συλλέγονται σύμφωνα με τα άρθρα 5 και 6. Το άρθρο 9 επιβάλλει την υποχρέωση των αρμόδιων αρχών να ενημερώνουν το κοινό περί της αποφάσεως που ελήφθη και περί των όρων που ενδεχομένως τη συνοδεύουν.

8 Η οδηγία 85/337 προβλέπει στο άρθρο 12 ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθούν με αυτή μέσα σε προθεσμία τριών ετών από την κοινοποίησή της. Κοινοποιήθηκε στα κράτη μέλη στις 3 Ιουλίου 1985.

9 Η οδηγία 85/337 τροποποιήθηκε με την οδηγία 97/11/ΕΚ του Συμβουλίου, της 3ης Μαρτίου 1997 (ΕΕ L 73, σ. 5), της οποίας το άρθρο 3, παράγραφος 1, προβλέπει τη μεταφορά της στο εσωτερικό δίκαιο το αργότερο μέχρι τις 14 Μαρτίου 1999.

Η οδηγία 92/43/ΕΟΚ

10 Το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ 1992, L 206, σ. 7), προβλέπει τη σύσταση ενός συνεκτικού ευρωπαϊκού οικολογικού δικτύου ειδικών ζωνών, επονομαζόμενου «Natura 2000», το οποίο αποτελείται από τους τόπους όπου ευρίσκονται φυσικοί οικότοποι που εμφαίνονται στο παράρτημα Ι και τους οικότοπους των ειδών που εμφαίνονται στο παράρτημα ΙΙ. Σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας αυτής, κάθε κράτος μέλος διαβιβάζει στην Επιτροπή μέσα σε μια τριετία από την κοινοποίηση της παρούσας οδηγίας κατάλογο των οικοτόπων που έχουν χαρακτηρισθεί ως ειδικές ζώνες διατηρήσεως κατά την έννοια της οδηγίας.

11 Το άρθρο 6, παράγραφος 3, πρώτη φράση, της οδηγίας 92/43 προβλέπει:

«Κάθε σχέδιο, μη άμεσα συνδεόμενο ή αναγκαίο για τη διαχείριση του τόπου, το οποίο όμως είναι δυνατόν να επηρεάζει σημαντικά τον εν λόγω τόπο, καθεαυτό ή από κοινού με άλλα σχέδια, εκτιμάται δεόντως ως προς τις επιπτώσεις του στον τόπο, λαμβανομένων υπόψη των στόχων διατήρησής του.»

12 Σύμφωνα με το άρθρο 23, παράγραφος 1 της ίδιας οδηγίας, τα κράτη μέλη πρέπει να μεταφέρουν στο εσωτερικό δίκαιο την παρούσα οδηγία εντός δύο ετών από την κοινοποίησή της.

Η εθνική νομοθεσία

13 Η οδηγία 85/337 μεταφέρθηκε στο πορτογαλικό δίκαιο με το νομοθετικό διάταγμα 186/90 της 6ης Ιουνίου 1990 (*Diário da República,* I σειρά, αριθ. 130, της 6ης Ιουνίου 1990, σ. 2462).

14 Το εθνικό πάρκο του Sintra-Cascais, στο οποίο βρίσκεται η ζώνη του Ponta do Abano, δημιουργήθηκε με το νομοθετικό διάταγμα 8/94 της 11ης Μαρτίου 1994 (*Diário da República,* I σειρά-Β, αριθ. 59, της 11ης Μαρτίου 1994, σ. 1226).

15 Το σχέδιο διαρρυθμίσεως του εθνικού πάρκου του Sintra-Cascais επιβλήθηκε με το νομοθετικό διάταγμα 9/94, που θεσπίστηκε επίσης στις 11 Μαρτίου 1994 (*Diário da República,* I σειρά-Β, αριθ. 59, της 11ης Μαρτίου 1994, σ. 1228).

16 Στις 18 Απριλίου 1996, κατόπιν ευνοϊκής γνωμοδοτήσεως της διευθύνουσας επιτροπής του εθνικού πάρκου του Sintra-Cascais, η γενική διεύθυνση τουρισμού ενέκρινε τη γεωγραφική τοποθεσία ενός σχεδίου κατασκευής συγκροτημάτων κατοικιών στη ζώνη Ponta do Abano.

17 Με την απόφαση 142/97 του υπουργικού συμβουλίου, της 28ης Αυγούστου 1997, οι ζώνες του Cabo Raso και του Ponta do Abano περιελήφθησαν στον τόπο Sintra-Cascais, κατ' εφαρμογή του νομοθετικού διατάγματος 226/97, της 27ης Αυγούστου 1997, που μεταφέρει στο πορτογαλικό δίκαιο την οδηγία 92/43.

18 Όπως προκύπτει από την αιτιολογημένη γνώμη, ο Δήμος του Cascais δημοσίευσε στις 9 Μαρτίου 1998 την εγκριτική απόφαση εκτελέσεως του σχεδίου.

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

19 Με επιστολή της 4ης Ιανουαρίου 2000, η Επιτροπή επέστησε την προσοχή των Πορτογαλικών αρχών σε μια καταγγελία, η οποία υποβλήθηκε σχετικά με το θέμα των σχεδίων κατασκευής συγκροτημάτων κατοικιών στο εσωτερικό του τόπου κοινοτικού ενδιαφέροντος Sintra-Cascais, ειδικότερα στις ζώνες του Cabo Raso και του Ponta do Abano. Υπενθύμισε ότι για ορισμένα σχέδια που ενδέχεται να επηρεάσουν σημαντικά έναν τόπο κοινοτικού ενδιαφέροντος πρέπει να γίνει εκτίμηση των επιπτώσεων σύμφωνα με την οδηγία 92/43. Η Επιτροπή ζήτησε από τις Πορτογαλικές αρχές να της υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους εντός προθεσμίας δύο μηνών.

20 Δεδομένου ότι δεν έλαβε καμία απάντηση στην επιστολή αυτή, η Επιτροπή απηύθυνε όχληση, στις 4 Απριλίου 2000, στις Πορτογαλικές αρχές κατά την έννοια του άρθρου 226 ΕΚ, με την οποία θεώρησε ότι, η Δημοκρατία της Πορτογαλίας, έχοντας προβεί, το 1998, στην έγκριση δύο σχεδίων τουριστικών εγκαταστάσεων που περιλαμβάνουν συγκροτήματα κατοικιών, ξενοδοχεία και γήπεδα γκολφ, κειμένων στο εσωτερικό ζώνης που περιλαμβάνεται στον εθνικό κατάλογο οικοτόπων και θα έπρεπε να προταθεί ως τόπος κοινοτικού ενδιαφέροντος προς ενσωμάτωση στο δίκτυο Natura 2000, χωρίς να έχει πραγματοποιήσει κατάλληλη εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 6, παράγραφοι 2, 3 και 4, της οδηγίας 92/43 και, επικουρικώς, από το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 85/337.

21 Υποστήριξε, ιδίως, ότι, ακόμη και αν η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων δεν πραγματοποιήθηκε δυνάμει της οδηγίας 92/43, θα έπρεπε να πραγματοποιηθεί δυνάμει της οδηγίας 85/337. Αν και τα εν λόγω σχέδια αναφέρονται στο παράρτημα ΙΙ της οδηγίας 85/337, οι Πορτογαλικές αρχές παραβίασαν το περιθώριο εκτιμήσεως που τους παρέχει μεν το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής, αλλά το οποίο, όπως επιβεβαίωσε και το Δικαστήριο, περιορίζεται από το άρθρο 2, παράγραφος 1, αυτής (βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, C-392/96, Επιτροπή κατά

Ιρλανδίας, Συλλογή 1999, σ. I-5901, σκέψη 64). Κατά την Επιτροπή, τα σχέδια θα είχαν αναμφίβολα σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, καθόσον οι εν λόγω ζώνες περιέχουν τύπους φυσικών οικοτόπων που περιλαμβάνονται στο παράρτημα I της οδηγίας 92/43 και είδη που περιλαμβάνονται στο παράρτημα II της ίδιας οδηγίας.

22 Η Επιτροπή κάλεσε την Πορτογαλία να υποβάλει τις παρατηρήσεις της εντός δύο μηνών από της οχλήσεως.

23 Με έγγραφο της 30ής Μαρτίου 2000, το οποίο παρελήφθη στις 7 Απριλίου 2000, οι πορτογαλικές αρχές διαβίβασαν την απάντησή τους στο έγγραφο της Επιτροπής της 4ης Ιανουαρίου 2000.

24 Με το έγγραφο αυτό παρέθεσαν αναφορές στη νομοθεσία και στις ισχύουσες διοικητικές αποφάσεις. Διευκρίνισαν ότι κανένα σχέδιο δεν εγκρίθηκε στη ζώνη του Cabo Raso. Σχετικά με το σχέδιο του Ponta do Abano, υπογράμμισαν ότι η θέση του είχε αποφασιστεί πολύ πριν από την έγκριση του εθνικού καταλόγου οικοτόπων που καταρτίστηκε βάσει της οδηγίας 92/43.

25 Οι πορτογαλικές αρχές αναγνώρισαν ότι το νομοθετικό διάταγμα 186/90, το οποίο μετέφερε στο εσωτερικό δίκαιο την οδηγία 85/337, βρισκόταν σε ισχύ κατά την έγκριση του σχεδίου. Κατ' αυτές, όμως, οι τουριστικοί οικισμοί που προβλέπονται για τη ζώνη του Ponta do Abano δεν πληρούν, εξαιτίας του μεγέθους τους, τις προϋποθέσεις του νόμου για να απαιτείται η τοποθεσία σε εφαρμογή της διαδικασίας εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

26 Γνωστοποίησαν, εξάλλου, στην Επιτροπή ότι αποφάσισαν, πριν από λίγο καιρό, την άμεση αναθεώρηση και αναστολή του σχεδίου διαρρυθμίσεως του εθνικού πάρκου του Sintra-Cascais στις προνομιακές ζώνες για τον τουρισμό και την αξιοποίηση του ελεύθερου χρόνου και ότι αποφάσισαν να λάβουν προληπτικά μέτρα απαγορεύοντας άμεσα την κατασκευή νέων συγκροτημάτων στις ζώνες αυτές, συμπεριλαμβανομένης της ζώνης του Cabo Raso.

27 Με έγγραφο της 14ης Ιουνίου 2000, οι πορτογαλικές αρχές απάντησαν στο έγγραφο οχλήσεως της 4ης Απριλίου 2000 αναφέροντας ότι η Επιτροπή απηύθηνε το έγγραφο αυτό χωρίς να έχει λάβει γνώση του εγγράφου της 30ής Μαρτίου 2000, γεγονός που θα της επέτρεπε, μετά την ανάλυση των απαντήσεων που δόθηκαν, να θέσει την υπόθεση στο αρχείο ή να κινήσει εκ νέου την προ της ασκήσεως προσφυγής διαδικασία κατά την έννοια του άρθρου 226 ΕΚ.

28 Υπενθύμισαν τα στοιχεία που περιείχε η αλληλογραφία τους, υπογραμμίζοντας ότι δεν περιελάμβαναν τις διάφορες παραπομπές στην οδηγία 92/43, ενώ η τοποθεσία του σχεδίου κατασκευής εγκρίθηκε το 1996 –και όχι το 1998, όπως εσφαλμένα υποστήριζε η Επιτροπή– βάσει του σχεδίου διαρρυθμίσεως του εθνικού πάρκου του Sintra-Cascais, δηλαδή, πριν από την έγκριση του εθνικού καταλόγου οικοτόπων κατ' εφαρμογή της οδηγίας 92/43.

29 Υποστήριξαν ότι το νομικό καθεστώς του δικτύου Natura 2000 δεν ίσχυε κατά τον χρόνο που ελήφθη η απόφαση για την τοποθεσία του τουριστικού συγκροτήματος Ponta do Abano, οπότε για το σχέδιο αυτό δεν χρειαζόταν εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων παρά μόνον εάν η υποχρέωση αυτή ήταν επιβεβλημένη από το νομοθετικό διάταγμα 186/90, που μετέφερε στο εσωτερικό δίκαιο την οδηγία 85/337. Πάντως, δεν συνέτρεχε τέτοια περίπτωση, όπως προέκυπτε από τις εξηγήσεις που δόθηκαν με το έγγραφο της 30ής Μαρτίου 2000.

30 Κρίνοντας ανεπαρκείς τις απαντήσεις που δόθηκαν από την Κυβέρνηση της Πορτογαλίας, η Επιτροπή διατύπωσε αιτιολογημένη γνώμη στις 25 Ιουλίου 2000, αφορώσα, κυρίως, παράβαση της οδηγίας 92/43 και, επικουρικά,

παράβαση της οδηγίας 85/337, και έταξε στη Δημοκρατία της Πορτογαλίας προθεσμία δύο μηνών προκειμένου να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί με την οδηγία.

31 Σε ό,τι αφορά το περιθώριο εκτιμήσεως του άρθρου 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 85/337, η Επιτροπή επανέλαβε ότι, εν προκειμένω, είχε σημειωθεί υπέρβαση. Πράγματι, τα σχέδια θα είχαν χωρίς αμφιβολία σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, καθόσον οι εν λόγω ζώνες περιέχουν τύπους φυσικών οικοτόπων που περιλαμβάνονται στο παράρτημα I της οδηγίας 92/43 και είδη που περιλαμβάνονται στο παράρτημα II της ίδιας οδηγίας.

32 Η Επιτροπή αμφισβήτησε το επιχείρημα των πορτογαλικών αρχών σύμφωνα με το οποίο η οδηγία 92/43 δεν ίσχυε κατά τον χρόνο που ελήφθη η απόφαση για την τοποθεσία του σχεδίου. Ανέφερε, προς τούτο, ότι, σύμφωνα με την νομοθεσία της Πορτογαλίας, η έγκριση των ρυμοτομικών σχεδίων ανήκει στη δικαιοδοσία των δημοτικών αρχών. Εν προκειμένω, ο Δήμος του Cascais δημοσίευσε την εγκριτική απόφαση εκτελέσεως του σχεδίου στις 9 Μαρτίου 1998, δηλαδή, μετά την προσθήκη, το 1997, του οικοτόπου Sintra-Cascais στον εθνικό κατάλογο οικοτόπων που καταρτίστηκε σύμφωνα με την οδηγία 92/43.

33 Επομένως, η Επιτροπή κατέληξε εκ νέου στο συμπέρασμα ότι η Δημοκρατία της Πορτογαλίας, προβαίνοντας στην έγκριση ενός σχεδίου τουριστικών εγκαταστάσεων, που περιλαμβάνουν συγκροτήματα κατοικιών, ξενοδοχεία και γήπεδα γκολφ, κειμένων στη ζώνη της Ponta do Abano, δηλαδή σε ζώνη που περιλαμβάνεται στον εθνικό κατάλογο οικοτόπων και έχει προταθεί ως οικότοπος κοινοτικού ενδιαφέροντος προς ενσωμάτωση στο δίκτυο Natura 2000, χωρίς να έχει πραγματοποιήσει κατάλληλη εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 6, παράγραφοι 2, 3 και 4, της οδηγίας 92/43 και, επικουρικώς, από το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 85/337.

34 Με έγγραφο της 29ης Σεπτεμβρίου 2000, η Κυβέρνηση της Πορτογαλίας ζήτησε δίμηνη παράταση της προθεσμίας που τάχθηκε από την Επιτροπή για να απαντήσει στην αιτιολογημένη γνώμη.

35 Με έγγραφο της 20ής Νοεμβρίου 2000 απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη. Σημείωσε ότι η αιτιολογημένη γνώμη δεν ανέφερε πλέον το τουριστικό συγκρότημα του Cabo Raso.

36 Σε ό,τι αφορά το σχέδιο στη ζώνη του Ponta do Abano, διαβεβαίωσε εκ νέου ότι η οδηγία 92/43 δεν ίσχυε κατά την έγκριση του σχεδίου. Διευκρίνισε, συναφώς, ότι τα τουριστικά σχέδια υπόκεινται σε ειδική νομοθεσία, η οποία ορίζει ως αρμόδια την κεντρική διοίκηση, εν προκειμένω τη γενική διεύθυνση τουρισμού, για την έγκριση της τοποθεσίας των οικοτόπων. Η αρμοδιότητα της δημοτικής αρχής περιορίζεται στην έγκριση των έργων υποδομής και στη συνέχεια των εργασιών κατασκευής πάντοτε εντός των ορίων της τοποθεσίας που εγκρίθηκε από την κεντρική διοίκηση.

37 Η Επιτροπή ερμήνευσε εσφαλμένα την νομοθεσία της Πορτογαλίας στο θέμα αυτό. Η απόφαση που πρέπει να ληφθεί υπόψη για να κριθεί εάν είναι αναγκαία η μελέτη των επιπτώσεων είναι η απόφαση που εγκρίνει την τοποθεσία του σχεδίου, η οποία εκδόθηκε το 1996, δηλαδή πριν από την προσθήκη του οικοτόπου Sintra-Cascais στον εθνικό κατάλογο των οικοτόπων κοινοτικού ενδιαφέροντος κατ' εφαρμογή της οδηγίας 92/43.

38 Σε ό,τι αφορά την παράβαση της οδηγίας 85/337, οι αρχές της Πορτογαλίας προβάλλουν ότι η αιτίαση της Επιτροπής στηριζόταν σε ένα μοναδικό επιχείρημα, ότι, δηλαδή, σημειώθηκε υπέρβαση των ορίων του περιθωρίου εκτιμήσεως που παρέχεται στα κράτη μέλη με το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 85/337, εφόσον τα σχέδια είχαν αναμφίβολα σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον στο μέτρο που οι εν λόγω ζώνες περιελάμβαναν τύπους φυσικών οικοτόπων που περιλαμβάνονται στο παράρτημα I της οδηγίας 92/43 και είδη που περιλαμβάνονται στο παράρτημα II της ίδιας οδηγίας.

39 Οι αρχές της Πορτογαλίας αμφισβήτησαν την ερμηνεία αυτή για δύο λόγους. Κατ' αρχάς, υποστήριξαν ότι ο έλεγχος της χρήσης, από τα κράτη μέλη, του περιθωρίου εκτιμήσεως που τους παρέχεται με το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 85/337 δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί παρά μόνον ως προς τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Δεν μπορεί επομένως να αμφισβητηθεί η απόφαση που ελήφθη στο θέμα του Ponta do Abano το 1996, στο πλαίσιο της μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο, η οποία δεν αμφισβητήθηκε επί του σημείου αυτού, διότι έτσι θα προέκυπτε πλήρης ανασφάλεια δικαίου για τη δημόσια διοίκηση και για τους πολίτες, οι οποίοι εκτίθενται στην αβεβαιότητα ενός νομικού πλαισίου απειλούμενου διαρκώς από τον μεταγενέστερο έλεγχο από τα κοινοτικά όργανα κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης.

40 Οι αρχές της Πορτογαλίας υπογράμμισαν εξάλλου ότι το να θεμελιωθεί η βεβαίωση παραβάσεως της οδηγίας 85/337 στο γεγονός ότι το σχέδιο του Ponta do Abano απειλεί αξίες που προστατεύονται από την οδηγία 92/43 ισοδυναμεί με αναδρομική εφαρμογή της οδηγίας 92/43. Κατ' αυτές, δεν μπορεί να γίνει επίκληση της οδηγίας 92/43 και του εθνικού καταλόγου οικοτόπων που καταρτίστηκε μεταγενέστερα για να καθοριστούν οι εφαρμοστέοι κανόνες διαδικασίας κατά τον χρόνο της λήψεως της αποφάσεως σχετικά με το Ponta do Abano.

41 Τέλος, οι αρχές της Πορτογαλίας υπενθύμισαν ότι, εν πάση περιπτώσει, τα τουριστικά συγκροτήματα περιλαμβάνονται μόνο στο παράρτημα ΙΙ της οδηγίας 85/337 και ότι, συνεπώς, η παράλειψη εκτιμήσεως των επιπτώσεων σε ό,τι τα αφορά δεν μπορεί να στοιχειοθετήσει παραβίαση του κοινοτικού δικαίου.

Επί του παραδεκτού

Επιχειρήματα των διαδίκων

42 Η Δημοκρατία της Πορτογαλίας προβάλλει με το υπόμνημα αντικρούσεως ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη στο μέτρο που η Επιτροπή τροποποίησε το αντικείμενο της διαφοράς σε σχέση με την προ της ασκήσεως προσφυγής

διαδικασία. Πράγματι, ενώ η αιτιολογημένη γνώμη αφορούσε παράβαση, κυρίως, της οδηγίας 92/43 και, επικουρικά, της οδηγίας 85/337, το δικόγραφο της προσφυγής αφορά μόνον την παράβαση της οδηγίας 85/337. Υπάρχει επομένως μεταβολή του αντικειμένου της διαφοράς και όχι μόνον περιορισμός του, καθόσον μετατέθηκε το επίκεντρο της δίκης.

43 Η Δημοκρατία της Πορτογαλίας υποστηρίζει ότι η Επιτροπή μπορούσε να συγκεκριμενοποιήσει την προσαπτόμενη παράβαση από της εκδόσεως της αιτιολογημένης γνώμης, εφόσον από τότε, πριν από τη γνώμη αυτή, οι αρχές της Πορτογαλίας είχαν εκθέσει τα επιχειρήματα που θεμελιώνουν την ανάκληση της αιτιάσεως σχετικά με την παράβαση της οδηγίας 92/43, ειδικότερα με τα έγγραφα της 30ής Μαρτίου 2000 και της 14ης Ιουνίου 2000.

44 Υπενθυμίζει εξάλλου ότι η Επιτροπή επικαλέσθηκε πάντοτε την παράβαση της οδηγίας 85/337 επικουρικώς και με μόνη αιτιολογία ότι το σχέδιο είχε σημαντική επίπτωση στο περιβάλλον, καθόσον η ζώνη περιέχει τύπους φυσικών οικοτόπων και είδη που περιλαμβάνονται στο παράρτημα Ι και ΙΙ της οδηγίας 92/43. Η Δημοκρατία της Πορτογαλίας επικέντρωσε, στο πλαίσιο αυτό, την επιχειρηματολογία της στην ανάλυση της αιτιάσεως που προβλήθηκε ως κυρία. Συνεπώς, η Επιτροπή, τροποποιώντας στην προσφυγή την αιτίαση, μετέβαλε το επίκεντρο της διαφοράς σε μη εφαρμογή της οδηγίας 85/337 και οι αρχές της Πορτογαλίας δεν είχαν τη δυνατότητα να αναπτύξουν την άμυνά τους έναντι της αιτιάσεως αυτής.

45 Κατά τη Δημοκρατία της Πορτογαλίας, η Επιτροπή, για να θεμελιώσει τη διαπίστωση της μη εφαρμογής της οδηγίας 85/337, προβάλλει με την προσφυγή της νέα επιχειρήματα, τα οποία δεν είχαν διατυπωθεί στην προ της ασκήσεως προσφυγής διαδικασία. Η Επιτροπή υποστηρίζει έτσι, ιδίως, ότι οι αρχές της Πορτογαλίας θεώρησαν τα κατώτατα όρια που τέθηκαν από την εθνική νομοθεσία ως απόλυτα, χωρίς να έχουν ερευνήσει την πιθανότητα υπάρξεως σημαντικών επιπτώσεων στο περιβάλλον λόγω της φύσεως, του μεγέθους ή της τοποθεσίας του σχεδίου.

46 Στο τελευταίο αυτό σημείο, η Δημοκρατία της Πορτογαλίας προβάλλει ότι η Επιτροπή πρέπει να λάβει υπόψη της τις απαντήσεις που δόθηκαν από τις αρχές της Πορτογαλίας ή να διατυπώσει συμπληρωματική αιτιολογημένη γνώμη σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου και να δώσει έτσι τη δυνατότητα στη Δημοκρατία της Πορτογαλίας να αμυνθεί έναντι της προβαλλόμενης μη εφαρμογής της οδηγίας 85/337.

47 Θεωρεί εξάλλου ότι η Επιτροπή προσέβαλε τα δικαιώματά της άμυνας, κατά το μέτρο που δεν αμφισβήτησε ποτέ, κατά τη διαδικασία προ της ασκήσεως της προσφυγής, σαφώς και ευθέως την εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας επί του συγκεκριμένου θέματος. Ειδικότερα, η Επιτροπή δεν διευκρίνισε ποτέ γιατί δεν ήταν ορθή η εκτίμηση στην οποία προέβησαν οι αρχές της Πορτογαλίας, μέσω της εφαρμογής της εθνικής νομοθεσίας, προκειμένου να εξακριβώσουν εάν υφίστανται ή όχι σημαντικές επιπτώσεις.

48 Η Επιτροπή αμφισβητεί, με το υπόμνημά της ανταπαντήσεως, την ένσταση απαραδέκτου που προέβαλε η Κυβέρνηση της Πορτογαλίας.

49 Υποστηρίζει ότι έλαβε υπόψη της, στο έγγραφο της 4ης Ιανουαρίου 2000 και στο έγγραφο οχλήσεως της 4ης Απριλίου 2000, τις απαντήσεις της Κυβερνήσεως της Πορτογαλίας. Κατά την άποψή της, θα είχε τη δυνατότητα να μη δεχθεί ότι έγινε παράβαση της οδηγίας 92/43 μόνο λόγω των διευκρινίσεων που παρασχέθηκαν κατά το στάδιο της απαντήσεως στην αιτιολογημένη γνώμη, όταν οι αρχές της Πορτογαλίας εξήγησαν ειδικότερα, με την απάντηση αυτή, τον περιορισμό του πεδίου εφαρμογής της αποφάσεως που ενέκρινε τις εργασίες το 1998 σε σχέση με την απόφαση του 1996, που ενέκρινε την τοποθεσία του σχεδίου.

50 Το γεγονός ότι διατυπώθηκε αίτημα παραβάσεως της οδηγίας 85/337 κατά την προ της ασκήσεως προσφυγής διαδικασία επικουρικά μόνο σε σχέση με την παράβαση της οδηγίας 92/43 δεν αποτελεί εμπόδιο για την Επιτροπή να εμμείνει στη μοναδική αυτή αιτίαση στο δικόγραφο της προσφυγής. Πρόκειται για περιορισμό του αντικειμένου της διαφοράς και όχι για μεταβολή του.

51 Συναφώς, η Επιτροπή αντιτείνει ότι δεν ενέμεινε, κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία, παρά σε ένα μόνο επιχείρημα, αντλούμενο από την οδηγία 92/43. Κατ' αυτήν, τόσο το έγγραφο οχλήσεως όσο και η αιτιολογημένη γνώμη περιείχαν μια σαφή έκθεση των επιχειρημάτων που θεμελίωναν την εκτίμηση των επιπτώσεων του σχεδίου υπό το πρίσμα των εν ισχύι διατάξεων της οδηγίας 85/337, ανεξάρτητα από τις σκέψεις περί της οδηγίας 92/43. Οι ισχυρισμοί που διατύπωσαν οι αρχές της Πορτογαλίας στο πλαίσιο της προ της ασκήσεως προσφυγής διαδικασίας αποδεικνύουν ότι αυτές είχαν κατανοήσει πολύ καλά τη σχετική επιχειρηματολογία της Επιτροπής.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

52 Δεν αμφισβητείται ότι η προ της ασκήσεως προσφυγής διαδικασία δεν διεξήχθη υπό συνθήκες που να επιτρέπουν την ταχεία αποσαφήνιση των αιτιάσεων της Επιτροπής και των αμυντικών επιχειρημάτων της Δημοκρατίας της Πορτογαλίας. Πράγματι, αφενός, οι αιτιάσεις διατυπώθηκαν, στο έγγραφο της 4ης Ιανουαρίου 2000, ασαφώς και, αφετέρου, η εκπρόθεσμη απάντηση των αρχών της Πορτογαλίας στο έγγραφο αυτό δεν επέτρεψε στην Επιτροπή να λάβει υπόψη της, στο έγγραφο οχλήσεως της 4ης Απριλίου 2000, ορισμένες απαντήσεις στις αιτιάσεις αυτές.

53 Τα στοιχεία αυτά δεν επαρκούν όμως για να τεθεί υπό αμφισβήτηση το παραδεκτό της προσφυγής. Πράγματι, επιβάλλεται η υπενθύμιση ότι η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία έχει ως σκοπό να δώσει στο ενδιαφερόμενο κράτος τη δυνατότητα, αφενός, να συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις του από το κοινοτικό δίκαιο και, αφετέρου, να προβάλει λυσιτελώς τους αμυντικούς του ισχυρισμούς κατά των αιτιάσεων που διατυπώνει η Επιτροπή (απόφαση Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, προπαρατεθείσα, σκέψη 51).

54 Εν προκειμένω, η Επιτροπή είχε την ευκαιρία να διατυπώσει τις αιτιάσεις που προσάπτει στη Δημοκρατία της Πορτογαλίας αυτή δε είχε την ευκαιρία να υποβάλει τις παρατηρήσεις που έκρινε λυσιτελείς. Υπό την έννοια αυτή, η προ της ασκήσεως προσφυγής διαδικασία πέτυχε τον σκοπό της.

55 Δεν μπορεί να γίνει δεκτή η ένσταση απαραδέκτου που προέβαλε η Δημοκρατία της Πορτογαλίας λόγω του ότι θέμα παραβάσεως της οδηγίας 85/337 τέθηκε μόνον επικουρικά κατά την προ της ασκήσεως προσφυγής διαδικασία, ενώ η αιτίαση που στηρίζεται στην οδηγία αυτή είναι η μοναδική αιτίαση της παραβάσεως και το επίκεντρο της δίκης. Αρκεί η διαπίστωση ότι η αιτίαση αυτή αποτελεί μέρος των αιτιάσεων του εγγράφου οχλήσεως και της αιτιολογημένης γνώμης και ότι εκτίθεται εκεί κατά τρόπο σύνθετο, αλλά επαρκή. Ο επικουρικός χαρακτήρας της δεν εμπόδιζε καθόλου τη Δημοκρατία της Πορτογαλίας να υποβάλει τις παρατηρήσεις της επ' αυτής.

56 Η προβαλλόμενη έλλειψη εξηγήσεων της Επιτροπής σχετικά με την παράβαση, εκ μέρους των αρχών της Πορτογαλίας, της οδηγίας 85/337, κατά την έγκριση του σχεδίου τουριστικού συγκροτήματος στη ζώνη του Ponta do Abano, πρέπει να εξεταστεί με την ουσία της υποθέσεως.

Επί της ουσίας

Επιχειρήματα των διαδίκων

57 Με το δικόγραφο της προσφυγής της η Επιτροπή αμφισβητεί την τοποθεσία της Δημοκρατίας της Πορτογαλίας που ανέπτυξε κατά την προ της ασκήσεως προσφυγής διαδικασία, σύμφωνα με την οποία ο έλεγχος της χρήσεως του περιθωρίου εκτιμήσεως που παρέχεται στα κράτη μέλη ασκείται μόνον ως προς την ορθή μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Υπενθυμίζει συναφώς τη νομολογία του Δικαστηρίου (αποφάσεις της 24ης Οκτωβρίου 1996, C-72/95, Kraaijeveld κ.λπ., Συλλογή 1996, σ. I-5403, σκέψεις 49 και 50, της 16ης Σεπτεμβρίου 1999, C-435/97, WWF κ.λπ., Συλλογή 1999, σ. I-5613, σκέψη 44, και Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, προπαρατεθείσα, σκέψη 64). Καταλήγει ότι δεν μπορεί να γίνει επίκληση εκ μέρους της Δημοκρατίας της Πορτογαλίας της ορθής μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο των διατάξεων του άρθρου 2, παράγραφος 1, και του άρθρου 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 85/337, για να απαλλαγεί από την υποχρέωση εκτιμήσεως που προβλέπεται στο εν λόγω άρθρο 2, παράγραφος 1, ένα ειδικό σχέδιο, το οποίο, αν και εμπίπτει στο παράρτημα ΙΙ της οδηγίας αυτής, μπορεί, όπως το σχέδιο σχετικά με τις επιχειρήσεις που δημιουργήθηκαν στη ζώνη του Ponta do Abano, να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον λόγω της φύσεως, του μεγέθους ή της τοποθεσίας του.

58 Η Επιτροπή αντιτείνει ότι η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ενός σχεδίου μπορεί να επιφέρει «ανασφάλεια δικαίου για τη δημόσια διοίκηση και για τους πολίτες, οι οποίοι εκτίθενται στην αβεβαιότητα ενός νομικού πλαισίου απειλούμενου διαρκώς από τον μεταγενέστερο έλεγχο από τα κοινοτικά όργανα κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης». Υπενθυμίζει, κατ' αρχάς, ότι η διαδικασία λόγω παραβάσεως κράτους μέλους καθιστά δυνατό τον προσδιορισμό της ακριβούς εκτάσεως των υποχρεώσεων των κρατών μελών σε περίπτωση ερμηνευτικών αποκλίσεων.

59 Υπογραμμίζει, στη συνέχεια, ότι, αντιμετωπίζοντας ένα σχέδιο που περιλαμβάνεται στο παράρτημα ΙΙ της οδηγίας 85/337, αλλά το οποίο δεν πληροί τα κριτήρια ή δεν προσεγγίζει τα κατώτατα όρια που ορίζει η εθνική νομοθεσία, οι εθνικές αρχές οφείλουν, λαμβάνοντας υπόψη τη φύση, το μέγεθος ή την τοποθεσία του σχεδίου, να ερευνήσουν συγκεκριμένα το ενδεχόμενο σημαντικής επιδράσεως στο περιβάλλον, γεγονός που θα δικαιολογούσε την εκτίμηση των επιπτώσεων σύμφωνα με την οδηγία 85/337.

60 Η Επιτροπή υπενθυμίζει, τέλος, ότι, για όσο διάστημα δεν έχει ληφθεί η διοικητική απόφαση εγκρίσεως των υποβληθέντων σχεδίων, δεν υφίσταται κεκτημένο δικαίωμα του εργοδότη (προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Mischo στην υπόθεση Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, απόφαση της 21ης Ιανουαρίου 1999, C-150/97, Συλλογή 1999, σ. I-259, σκέψη 22).

61 Λαμβανομένης υπόψη της παρατιθέμενης νομολογίας, η Επιτροπή εκτιμά ότι δεν αρκεί η διαβεβαίωση, την οποία έδωσαν οι αρχές της Πορτογαλίας, ότι το επίμαχο σχέδιο δεν πληρούσε τις νόμιμες προϋποθέσεις, λόγω του μεγέθους του, για να γίνει εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Προβάλλει, αντιθέτως, ότι τα νομοθετικά διατάγματα 8/94 και 9/94 ορίζουν το εθνικό πάρκο του Sintra-Cascais, όπου βρίσκεται η ζώνη του Ponta do Abano, ως έδαφος:

— όπου υπάρχουν φυσικές αξίες αναμφισβήτητου ενδιαφέροντος που αποτελούν εθνική κληρονομιά και μάλιστα παγκόσμια,

— που αποτελεί ζώνη μεγάλης ευαισθησίας.

62 Καταλήγει ότι, λαμβανομένων υπόψη των περιστάσεων αυτών, ακόμη και αν το σχέδιο δεν προσέγγιζε το μέγεθος που προβλέπει η εθνική νομοθεσία, οι αρχές της Πορτογαλίας θα έπρεπε να κινήσουν τη διαδικασία εκτιμήσεως των επιπτώσεων στο περιβάλλον πριν λάβουν την απόφαση που ενέκρινε την τοποθεσία του.

63 Στο υπόμνημα αντικρούσεως, η Δημοκρατία της Πορτογαλίας θεωρεί ότι η απόφαση εγκρίσεως της τοποθεσίας του σχεδίου δεν παρέβη τους όρους της οδηγίας 85/337.

64 Πράγματι, οι αρχές της Πορτογαλίας προέβησαν σε ανάλυση των πιθανών σημαντικών επιπτώσεων στο περιβάλλον σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 85/337. Η ανάλυση αυτή έγινε σε δύο επίπεδα, μέσω της έρευνας:

— της φύσεως και της τοποθεσίας του σχεδίου μέσω της νομοθεσίας που μετέφερε στο εσωτερικό δίκαιο την οδηγία 85/337 και

— της φύσεως, του μεγέθους και της τοποθεσίας του σχεδίου μέσω της επαληθεύσεως της συμβατότητάς του με το πρόγραμμα διαρρυθμίσεως του εθνικού πάρκου του Sintra-Cascais, δηλαδή, με το νομοθετικό διάταγμα 9/94.

65 Η Δημοκρατία της Πορτογαλίας διευκρινίζει ότι η εθνική νομοθεσία που μετέφερε την οδηγία 85/337 στο εσωτερικό δίκαιο καθόρισε δύο κριτήρια υπαγωγής των σχεδίων τουριστικών συγκροτημάτων στη διαδικασία εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, δηλαδή, να μην προβλέπονται στο πλαίσιο των μέτρων χωροταξίας και να έχουν ορισμένα χαρακτηριστικά (μέγεθος ή ποσοστό καλύψεως). Δεδομένου ότι το σχέδιο βρίσκεται σε περιοχή που έχει ορισθεί από το πρόγραμμα διαρρυθμίσεως του εθνικού πάρκου του Sintra-Cascais ως περιοχή τουριστικού ενδιαφέροντος, οι αρχές της Πορτογαλίας είχαν στη διάθεσή τους τα στοιχεία για να συμπεράνουν ότι, αν και ευρισκόμενο γεωγραφικά σε ζώνη υψηλής περιβαλλοντικής αξίας, το σχέδιο δεν μπορούσε να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, οφειλόμενες στη φύση του και στην τοποθεσία του.

66 Η Δημοκρατία της Πορτογαλίας εκθέτει ότι πριν από το πρόγραμμα διαρρυθμίσεως του εθνικού πάρκου του Sintra-Cascais προηγήθηκε ένα πρόγραμμα μακροκατανομής του εδάφους σε ζώνες, το οποίο ίσχυσε από το 1981 έως το 1994, και ότι πριν από τα δύο αυτά προγράμματα προηγήθηκαν πολυάριθμες μελέτες για τη φυσική κληρονομιά και εκτεταμένες δημόσιες συζητήσεις στις οποίες συμμετείχαν όχι μόνον πολίτες και μη κυβερνητικές οργανώσεις αλλά και πανεπιστημιακά ιδρύματα και δημόσιοι οργανισμοί.

67 Το πρόγραμμα διαρρυθμίσεως του εθνικού πάρκου Sintra-Cascais περιελάμβανε ζώνες προτεραιότητας για την προστασία της φύσης, ζώνες αγροτικού περιβάλλοντος, ζώνες αστικού περιβάλλοντος και ζώνες προτεραιότητας για τον τουρισμό και την αξιοποίηση του ελεύθερου χρόνου. Η Δημοκρατία της Πορτογαλίας προβάλλει ότι οι σημαντικές φυσικές αξίες, περιλαμβανομένων και αυτών που χαρακτηρίστηκαν μεταγενέστερα από τις αρχές της Πορτογαλίας ως περιέχουσες είδη και τύπους φυσικών οικοτόπων που περιλαμβάνονται στα παραρτήματα της οδηγίας 92/43, προστατεύονταν δεόντως με την κατάταξη των ζωνών που περιείχαν αυτά τα είδη και τους τύπους φυσικών οικοτόπων σε ζώνες προτεραιότητας για την προστασία της φύσης, που καθορίζονταν στο πρόγραμμα διαρρυθμίσεως. Το πρόγραμμα αυτό αποτελούσε πρόσφορο όργανο διαχειρίσεως των αξιών που προβλέπονται από τη δημιουργία του εθνικού πάρκου Sintra-Cascais. Υπό το πρίσμα αυτών των αξιών πρέπει να αξιολογηθεί η έγκριση του σχεδίου από τις αρχές της Πορτογαλίας.

68 Η προνομιακή ζώνη για τον τουρισμό και την αξιοποίηση του ελεύθερου χρόνου, όπου θα κατασκευαστούν οι παραθεριστικοί οικισμοί, πρέπει να χαρακτηριστεί δεόντως από την άποψη της φυσικής κληρονομιάς. Πρόκειται για ζώνη κατά το πλείστον καλυπτόμενη από δευτερεύουσες φυτοκοινωνίες, υποβαθμισμένες, απλής δομής, που αποτελούνται από μεσογειακούς θάμνους που προέρχονται από τη φυσική αναγέννηση άλλων κοινοτήτων περισσότερο εξελιγμένων, που είχαν καταστραφεί προγενέστερα από διαδοχικές πυρκαγιές σε προγενέστερο χρόνο, καθώς και από μικρές εναπομένουσες κηλίδες ευκαλύπτων, αρμυρικίων, κοινής πεύκης καθώς και χαλέπιας πεύκης.

69 Οι αρχές της Πορτογαλίας ερεύνησαν έτσι τη συμβατότητα του προγράμματος με τις υποχρεωτικές προδιαγραφές του σχεδίου διαρρυθμίσεως, ιδίως με την τήρηση των κριτηρίων για την ποιότητα του περιβάλλοντος, του τοπίου και της αρχιτεκτονικής καθώς και τη συμβατότητα με τις παραμέτρους που καθορίστηκαν για το μέγεθος και το ποσοστό καλύψεως, σύμφωνα με το άρθρο 21 του νομοθετικού διατάγματος 9/94 που ενέκρινε το σχέδιο διαρρυθμίσεως. Μόνο μετά την ευνοϊκή γνωμοδότηση της διευθύνουσας επιτροπής του εθνικού πάρκου, η οποία εξέτασε αν το σχέδιο πληροί τα κριτήρια ποιότητας από την άποψη του περιβάλλοντος, του τοπίου και της αρχιτεκτονικής, εγκρίθηκε το σχέδιο, σύμφωνα με τους όρους που προβλέπονται στα άρθρα 20 και 4 του νομοθετικού διατάγματος 9/94.

70 Η Δημοκρατία της Πορτογαλίας αμφισβητεί επομένως την άποψη της Επιτροπής, κατά την οποία το σχέδιο θα είχε αναγκαστικά σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον από το γεγονός και μόνο ότι βρισκόταν στο εθνικό πάρκο του Sintra-Cascais. Υπογραμμίζει ότι η ευαισθησία της ζώνης γεωγραφικού προσδιορισμού καθώς και η φύση και το μέγεθος του σχεδίου ελήφθησαν υπόψη δεόντως. Συνεπώς, οι αρχές της Πορτογαλίας δεν παρέβησαν τις υποχρεώσεις που υπέχουν από την οδηγία 85/337, εφόσον διεξήγαγαν συγκεκριμένη έρευνα του σχεδίου ως προς τις ενδεχόμενες σημαντικές επιπτώσεις του στο περιβάλλον, σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής.

71 Στο υπόμνημά της ανταπαντήσεως, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι διευκρινίσεις που δόθηκαν από την Κυβέρνηση της Πορτογαλίας με το υπόμνημα αντικρούσεως επιβεβαιώνουν ότι οι αρχές δεν προέβησαν σε συγκεκριμένη αξιολόγηση, αλλά περιορίστηκαν στο να εξετάσουν αν το σχέδιο πληρούσε τους όρους που προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία. Για τους λόγους που αναφέρονται στο δικόγραφο της προσφυγής και υπενθυμίζονται στη νομολογία του Δικαστηρίου, η παράβαση έχει αποδειχθεί.

72 Οι διευκρινίσεις που δόθηκαν από την Κυβέρνηση της Πορτογαλίας ενισχύουν τη θέση της Επιτροπής. Έτσι, το γεγονός ότι το σχέδιο βρίσκεται σε ζώνη που καθορίζεται από την εθνική νομοθεσία ως «τουριστικής προτεραιότητας» εκ φύσεως ουδόλως εγγυάται ότι δεν θα υπάρξει σημαντική επίπτωση στο περιβάλλον στη συγκεκριμένη περίπτωση. Εξάλλου, οι διευκρινίσεις που δόθηκαν επισημαίνουν ότι το εν λόγω σχέδιο βρίσκεται σε ζώνη μεγάλης ευαισθησίας, όπου τουλάχιστον η χλωρίδα είναι ήδη υποβαθμισμένη, γεγονός που ενισχύει την πεποίθηση της Επιτροπής ότι ήταν απαραίτητο να προβούν σε μελέτη επιπτώσεων.

73 Τέλος, η Επιτροπή παρατηρεί ότι το επιχείρημα ότι το σχέδιο διαρρυθμίσεως του εθνικού πάρκου Sintra-Cascais αποτελεί πρόσφορο όργανο διαχειρίσεως των αξιών που προβλέπονται από τη δημιουργία του εθνικού πάρκου έρχεται σε αντίθεση με την πληροφορία που δόθηκε από τις αρχές της Πορτογαλίας με το έγγραφό τους της 30ής Μαρτίου 2000, κατά την οποία αποφασίστηκε η αναθεώρηση και η άμεση αναστολή του σχεδίου διαρρυθμίσεως και η απαγόρευση των σχεδίων νέων κατασκευών στις ζώνες προτεραιότητας για τον τουρισμό και την αξιοποίηση του ελεύθερου χρόνου.

74 Στο υπόμνημά της ανταπαντήσεως, η Δημοκρατία της Πορτογαλίας παρατηρεί ότι η Επιτροπή φαίνεται να συγχέει τη ζώνη Ponta do Abano, όπου εγκρίθηκαν τα σχέδια, με το εθνικό πάρκο του Sintra-Cascais. Το τελευταίο ήταν ανέκαθεν πυκνοκατοικημένο και περιλαμβάνει ζώνες αστικές, αγροτικές και αξιοποιήσεως του ελεύθερου χρόνου, επιπλέον των ζωνών υψηλής περιβαλλοντικής αξίας.

75 Η αναγνώριση, από τις αρχές της Πορτογαλίας, των περιβαλλοντικών αξιών του εθνικού πάρκου του Sintra-Cascais δεν αμφισβητείται στην παρούσα διαδικασία. Ωστόσο το επιχείρημα αυτό είναι το μόνο που προβάλλεται από την Επιτροπή για να αιτιολογήσει την προσφυγή της.

76 Υπό το πρίσμα των επιχειρημάτων που αναπτύσσονται στο υπόμνημα απαντήσεως, η Δημοκρατία της Πορτογαλίας υποστηρίζει ότι η Επιτροπή δεν ερμήνευσε ορθά την οδηγία 85/337. Πράγματι, συγχέει τη διαδικασία εκτιμήσεως που προβλέπεται από τα άρθρα 5 έως 10 της οδηγίας αυτής με την εκτίμηση για την ύπαρξη ή όχι σημαντικών επιπτώσεων στο περιβάλλον, ενέργεια τύπου «simple screening» (απλή εξέταση) που προηγείται πιθανής επίσημης διαδικασίας εκτιμήσεως. Αυτή η προηγούμενη έρευνα πραγματοποιείται εν προκειμένω με την εξέταση της φύσεως, του μεγέθους και της τοποθεσίας του σχεδίου κατά την ανάλυση της συμβατότητάς του στο πλαίσιο του προγράμματος διαρρυθμίσεως, η οποία επικυρώνεται με γνωμοδότηση υπέρ της διευθύνουσας επιτροπής του εθνικού πάρκου του Sintra-Cascais, που είναι απαραίτητη για την έγκριση της τοποθεσίας του σύμφωνα με το καθεστώς που προβλέπεται από το νομοθετικό διάταγμα 9/94. Επομένως, δεν ευσταθεί ο ισχυρισμός ότι «το γεγονός ότι το σχέδιο βρίσκεται σε ζώνη που καθορίζεται από την εθνική νομοθεσία ως τουριστικής προτεραιότητας εκ φύσεως δεν εγγυάται καθόλου ότι δεν θα υπάρξει σημαντική επίπτωση στο περιβάλλον σε μια συγκεκριμένη περίπτωση».

77 Ο χαρακτήρας κάθε τεμαχίου του εδάφους του εθνικού πάρκου του Sintra-Cascais καθορίστηκε κατόπιν πολλαπλών μελετών που κατέστησαν εφικτό να σκιαγραφηθούν τα όρια που καθορίζονται στο πρόγραμμα διαρρυθμίσεως και να εκπονηθεί ο κανονισμός που καταρτίζει τα επιτρεπόμενα πρότυπα, τις τυπολογίες και τους δείκτες καλύψεως των ζωνών που ενδέχεται να αστικοποιηθούν, όπως στην περίπτωση των ζωνών προτεραιότητας για τον τουρισμό και την αξιοποίηση του ελεύθερου χρόνου, στις οποίες εγκρίθηκε το εν λόγω σχέδιο.

78 Η Δημοκρατία της Πορτογαλίας αμφισβητεί το γεγονός ότι η επιλογή της γεωγραφικής τοποθεσίας του σχεδίου εντός ζώνης όπου η βλάστηση είναι υποβαθμισμένη και απλής δομής ενισχύει την άποψη ότι είναι αναγκαία η μελέτη των επιπτώσεων. Δεν είναι δυνατόν να υποστηριχθεί ότι μπορεί να

αποτελεί στόχο της προστασίας που παρέχεται από τις κοινοτικές και εθνικές διατάξεις η αποκατάσταση των φυσικών συνθηκών που έχουν χαθεί πριν την κατάταξη των ζωνών διατηρήσεως ή πριν την κατάληψη των ζωνών αυτών από τον άνθρωπο. Εξάλλου, η Επιτροπή δεν είναι αρμόδια να αμφισβητήσει τα κριτήρια διαχειρίσεως των περιβαλλοντικών αξιών μιας ζώνης προστασίας εθνικού προγράμματος, τα οποία καθορίστηκαν πολύ πριν από την ημερομηνία από την οποία τα κράτη μέλη όφειλαν να μεταφέρουν στο εσωτερικό δίκαιο την οδηγία 92/43.

79 Όσον αφορά την αναστολή του προγράμματος διαρρυθμίσεως του εθνικού πάρκου του Sintra-Cascais, η Κυβέρνηση της Πορτογαλίας αναφέρει ότι θέλησε να προβεί στην αναθεώρησή της βάσει έρευνας διαφόρων παραγόντων που το υποστήριζαν, ιδίως του γεγονότος ότι η μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 92/43 επέβαλε αυξημένες υποχρεώσεις στο Πορτογαλικό κράτος σε ό,τι αφορά τη συμβολή του στη δημιουργία του δικτύου Natura 2000. Ωστόσο, η ανάλυση της τηρήσεως των υποχρεώσεων που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο θα έπρεπε να γίνει υπό το πρίσμα των αξιών διατηρήσεως που προστατεύονται από τη νομοθεσία που ίσχυε κατά τον χρόνο της δημιουργίας του εθνικού πάρκου και όχι υπό το πρίσμα των αξιών της οδηγίας 92/43.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

80 Κατά πάγια νομολογία, στο πλαίσιο της διαδικασίας λόγω παραβάσεως, δυνάμει του άρθρου 226 ΕΚ, η Επιτροπή υποχρεούται να αποδείξει το υποστατό της προβαλλόμενης παραβάσεως. Η Επιτροπή οφείλει να προσκομίσει στο Δικαστήριο τα στοιχεία που είναι αναγκαία για τη διαπίστωση της παραβάσεως, χωρίς να υπάρχει δυνατότητα να στηριχθεί σε οποιοδήποτε τεκμήριο (βλ., μεταξύ άλλων απόφαση της 25ης Μαΐου 1982, 96/81, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλογή 1982, σ. 1791, σκέψη 6, της 26ης Ιουνίου 2003, C-404/00, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Συλλογή 2003, σ. I-6695, σκέψη 26, και της 6ης Νοεμβρίου 2003, C-434/01, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Συλλογή 2003, σ. I-13239, σκέψη 21).

81 Εν προκειμένω, η Επιτροπή στηρίζεται στην οδηγία 85/337, κατά τον τρόπο που την έχει ερμηνεύσει το Δικαστήριο, για να προσάψει στη Δημοκρατία της Πορτογαλίας την παράλειψη πραγματοποιήσεως μελέτης των επιπτώσεων πριν από την έγκριση ενός σχεδίου το οποίο, αν και δεν υπερέβη τα κατώτατα όρια που έχουν καθοριστεί από το κράτος μέλος σε εφαρμογή του άρθρου 4, παράγραφος 2, της οδηγίας, ενδέχεται εν πάση περιπτώσει να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον λόγω της φύσεώς του και του γεωγραφικού του προσδιορισμού στη ζώνη του Ponta do Abano του εθνικού πάρκου του Sintra-Cascais.

82 Η απόδειξη για την παράβαση του άρθρου 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 85/337 επιβάλλει στην Επιτροπή να καταδείξει ότι ένα κράτος μέλος δεν έλαβε τα απαραίτητα μέτρα ώστε τα σχέδια που, ιδίως, λόγω της φύσης, του μεγέθους ή της τοποθεσίας τους, μπορούν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, να υποβάλλονται σε εκτίμηση όσον αφορά τις επιπτώσεις τους πριν δοθεί η άδεια. Η απόδειξη αυτή μπορεί να συναχθεί λυσιτελώς από την κατάδειξη του ότι ένα κράτος μέλος δεν έλαβε τα αναγκαία μέτρα για να εξετάσει αν ένα σχέδιο, παρόλον ότι δεν προσέγγιζε τα κατώτατα όρια του άρθρου 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 85/337, ήταν πιθανό να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον ιδίως λόγω της φύσεως, του μεγέθους ή της τοποθεσίας του. Η Επιτροπή θα μπορούσε επίσης να αποδείξει ότι ένα σχέδιο που ενδέχεται να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον δεν υπήρξε, ενώ θα έπρεπε, αντικείμενο μελέτης επιπτώσεων.

83 Εν προκειμένω, η Δημοκρατία της Πορτογαλίας ισχυρίσθηκε ότι, λόγω της υπάρξεως του προγράμματος διαρρυθμίσεως του εθνικού πάρκου στο Sintra-Cascais και των διαδικασιών εγκρίσεως που επιβάλλει το πρόγραμμα αυτό, ελήφθησαν όλα τα αναγκαία μέτρα για να ελεγχθεί από τις αρχές, πριν από τη χορήγηση της άδειας για ένα σχέδιο εντός του πάρκου αυτού, εάν υπήρχε το ενδεχόμενο να έχει το σχέδιο αυτό σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, ιδίως λόγω της φύσεως, του μεγέθους ή της τοποθεσίας του και επομένως εάν έπρεπε να αποτελέσει το αντικείμενο μελέτης επιπτώσεων.

84 Η Επιτροπή όμως δεν αμφισβήτησε τον ισχυρισμό αυτό. Επιπλέον δεν απέδειξε, εν προκειμένω, ότι οι αρχές της Πορτογαλίας παραβίασαν το περιθώριο εκτιμήσεως που διαθέτουν με τη μη επιβολή μελέτης επιπτώσεων πριν από την έγκριση του σχεδίου, ενώ υπήρχε το ενδεχόμενο να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

85 Πράγματι, δεν αρκεί να αποδειχθεί ότι ένα σχέδιο πρόκειται να πραγματοποιηθεί στην περιφέρεια ενός εθνικού πάρκου για να συναχθεί το συμπέρασμα ότι το σχέδιο αυτό θα έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Η Επιτροπή πρέπει να προσκομίσει τουλάχιστον κάποιες ελάχιστες αποδείξεις για τις επιπτώσεις στο περιβάλλον, τις οποίες ενδέχεται να έχει το σχέδιο αυτό.

86 Εν προκειμένω, η Επιτροπή δεν απάντησε στα επιχειρήματα της Δημοκρατίας της Πορτογαλίας, σύμφωνα με τα οποία:

— το εθνικό πάρκο στο Sintra-Cascais περιλαμβάνει όχι μόνο ζώνες υψηλής περιβαλλοντικής αξίας αλλά και ζώνες αστικές, αγροτικές και αξιοποιήσεως του ελεύθερου χρόνου,

— οι ζώνες προτεραιότητας για τον τουρισμό και την αξιοποίηση του ελεύθερου χρόνου, όπου θα πραγματοποιούνταν τα σχέδια, επιλέχθηκαν ακριβώς λόγω της υποβαθμισμένης καταστάσεως της βλάστησης.

87 Πράγματι δεν αρκεί, υπ' αυτή την έννοια, η γενική αναφορά ότι η τοποθεσία ενός σχεδίου σε μια ζώνη που ορίζεται από την εθνική νομοθεσία ως «τουριστικής προτεραιότητας» δεν εγγυάται εκ φύσεως ότι δεν θα έχει σημαντική επίπτωση στο περιβάλλον σε μια συγκεκριμένη περίπτωση. Επίσης, η Επιτροπή, δεν μπορεί απλώς να αναφέρει ότι οι πληροφορίες που

παρασχέθηκαν αποδεικνύουν ότι το εν λόγω σχέδιο βρίσκεται σε ζώνη μεγάλης ευαισθησίας και όπου η χλωρίδα, τουλάχιστον, είναι ήδη υποβαθμισμένη, χωρίς να αποδεικνύει με συγκεκριμένα στοιχεία ότι οι αρχές της Πορτογαλίας υπέπεσαν σε πρόδηλο σφάλμα εκτιμήσεως κατά την έγκριση της τοποθεσίας του σχεδίου σε ζώνη που προβλέπεται ακριβώς για τέτοιον τύπο σχεδίου.

88 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι ο φάκελος που υπέβαλε η Επιτροπή στηρίχτηκε στην υπόθεση ότι ένα σχέδιο που βρίσκεται στο έδαφος εθνικού πάρκου ενδέχεται να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Η υπόθεση αυτή δεν αρκεί για να αποδείξει την ύπαρξη παραβάσεως του άρθρου 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 85/337. Εν πάση περιπτώσει, η Επιτροπή δεν απέρριψε επαρκώς κατά νόμο τις εξηγήσεις που έδωσε η Δημοκρατία της Πορτογαλίας..

89 Συνεπώς, η παράβαση δεν αποδείχθηκε και η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί.

Επί των δικαστικών εξόδων

90 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Δημοκρατία της Πορτογαλίας ζήτησε να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα η Επιτροπή, η οποία ηττήθηκε, η Επιτροπή πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα)

αποφασίζει:

1) **Απορρίπτει την προσφυγή.**

2) **Καταδικάζει την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στα δικαστικά έξοδα.**

Rosas La Pergola von Bahr

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 29 Απριλίου 2004.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος

V. Skouris