ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (δεύτερο τμήμα)
της 4ης Μαΐου 2006 *

Στην υπόθεση C-98/04,

με αντικείμενο προσφυγή του άρθρου 226 ΕΚ λόγω παραβάσεως, ασκηθείσα στις 26 Φεβρουαρίου 2004,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους F. Simonetti και M. Shotter, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, εκπροσωπούμενου αρχικώς από τον K. Manji και, στη συνέχεια, από τον M. Bethell, επικουρούμενους από τους P. Sales και J. Maurici, barristers, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθού,

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δεύτερο τμήμα),

συγκείμενο από τους C. W. A. Timmermans, πρόεδρο τμήματος, J. Makarczyk (εισηγητή) και R. Schintgen, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: D. Ruiz-Jarabo Colomer
γραμματέας: K. Sztranc, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 30ής Ιουνίου 2005,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 14ης Ιουλίου 2005,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με την προσφυγή της, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, εφόσον δεν συμμορφώθηκε προς τα άρθρα 2, παράγραφος 1, και 4 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), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 97/11/ΕΚ του Συμβουλίου, της 3ης Μαρτίου 1997 (ΕΕ L 73, σ. 5, στο εξής: οδηγία 85/337), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την εν λόγω οδηγία.

Το νομικό πλαίσιο

Το κοινοτικό δίκαιο

2 Το άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας 85/337 έχει ως εξής:

«Κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας, νοείται ως:

σχέδιο:

— 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[ν] εκμετάλλευση των πόρων του εδάφους·

κύριος του έργου:

είτε ο υποβάλλων αίτηση για άδεια που αφορά σχέδιο ιδιωτικού έργου είτε η δημόσια αρχή που αναλαμβάνει την πρωτοβουλία για ένα σχέδιο·

άδεια:

απόφαση της ή των αρμόδιων αρχών που δίνει το δικαίωμα στον κύριο του έργου να πραγματοποιήσει το σχέδιο.»

3 Το άρθρο 2, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε, πριν χορηγηθεί η άδεια, τα έργα τα οποία ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον λόγω, μεταξύ άλλων, της φύσεως, του μεγέθους ή της θέσεώς τους, να χρειάζονται άδεια και εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

Αυτά τα έργα ορίζονται στο άρθρο 4.»

4 Το άρθρο 4 της εν λόγω οδηγίας προβλέπει τα ακόλουθα:

«1. Με την επιφύλαξη του άρθρου 2, παράγραφος 3, τα έργα που απαριθμούνται στο παράρτημα I υποβάλλονται σε εκτίμηση σύμφωνα με τα άρθρα 5 έως 10.

2. Με την επιφύλαξη του άρθρου 2, παράγραφος 3, για τα έργα που απαριθμούνται στο παράρτημα II, τα κράτη μέλη αποφασίζουν βάσει:

α) κατά περίπτωση εξέτασης,

ή

β) κατωτάτων ορίων ή κριτηρίων που καθορίζει το κράτος μέλος,

κατά πόσο το έργο θα υποβληθεί σε εκτίμηση σύμφωνα με τα άρθρα 5 έως 10.

Τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόσουν και τις δύο διαδικασίες που αναφέρονται στα στοιχεία α΄ και β΄.

3. Όταν γίνεται κατά περίπτωση εξέταση ή όταν έχουν τεθεί κατώτατα όρια ή κριτήρια για τους σκοπούς της παραγράφου 2, λαμβάνονται υπόψη τα κριτήρια επιλογής που ορίζονται στο παράρτημα ΙΙΙ.

4. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι οι αποφάσεις που λαμβάνει η αρμόδια αρχή σύμφωνα με την παράγραφο 2 δημοσιεύονται.»

Η εθνική νομοθεσία

5 Το άρθρο 171-Α, παράγραφος 1, του νόμου του 1990 περί πολεοδομίας και χωροταξίας (Town and Country Planning Act 1990), όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο του 1991 περί χωροταξίας και αποζημιώσεως (Planning and Compensation Act 1991, στο εξής: TCPA), προβλέπει ότι:

«Για τους σκοπούς του παρόντος νόμου:

a) η εκτέλεση ενός έργου χωρίς την απαιτούμενη άδεια ή

b) η μη τήρηση των όρων και των περιορισμών υπό τους οποίους αυτή χορηγήθηκε

συνιστούν παραβίαση της χωροταξικής νομοθεσίας.»

6 Το άρθρο 171-Β του TCPA ορίζει τα εξής:

«1. Κατά παραβάσεως της χωροταξικής νομοθεσίας, συνιστάμενης στην εκτέλεση χωρίς σχετική άδεια κατασκευαστικών, τεχνικών ή εξορυκτικών έργων ή άλλων εργασιών σε ορισμένο γήπεδο, πάνω από αυτό ή στο υπέδαφός του, μέτρο καταναγκασμού δεν μπορεί να ληφθεί μετά την παρέλευση τεσσάρων ετών από της ημερομηνίας της ουσιαστικής ολοκληρώσεώς τους.

2. Κατά παραβάσεως της χωροταξικής νομοθεσίας, συνιστάμενης στη μεταβολή της χρήσεως ενός κτιρίου προορισμένου να χρησιμοποιηθεί ως κατοικία, μέτρο καταναγκασμού δεν μπορεί να ληφθεί μετά την παρέλευση τεσσάρων ετών από της ημερομηνίας της διαπράξεως της παραβάσεως.

3. Κατά των λοιπών παραβάσεων της χωροταξικής νομοθεσίας μέτρο καταναγκασμού δεν μπορεί να ληφθεί μετά την παρέλευση δέκα ετών από της ημερομηνίας της διαπράξεως της παραβάσεως.

[...]»

7 Το άρθρο 172, παράγραφος 1, του ίδιου νόμου εξουσιοδοτεί τις αρμόδιες για θέματα χωροταξίας τοπικές αρχές να εκδίδουν πράξη ειδοποιήσεως όταν θεωρούν ότι:

«a) δεν τηρήθηκε η χωροταξική νομοθεσία και

b) επιβάλλεται, ενόψει των όσων ορίζει το χωροταξικό σχέδιο ή βάσει οποιασδήποτε άλλης ουσιαστικής εκτιμήσεως, να εκδοθεί μια τέτοια πράξη ειδοποιήσεως.»

8 Σύμφωνα με το άρθρο 174 του TCPA, ο κύριος ή ο κάτοχος του ακινήτου μπορεί να προσφύγει κατά της πράξεως ειδοποιήσεως, για τους λόγους που απαριθμούνται στο ίδιο άρθρο.

9 Ειδικότερα, στην παράγραφο 2 της ως άνω διατάξεως, αναφέρεται ο εξής λόγος:

«(d) κατά τον χρόνο εκδόσεως της πράξεως ειδοποιήσεως, δεν επιτρεπόταν πλέον η λήψη μέτρου καταναγκασμού για την παύση των τυχόν στοιχειοθετουμένων παραβάσεων της χωροταξικής νομοθεσίας».

10 Το άρθρο 191 του TCPA, έχει ως εξής:

«1. Οι ενδιαφερόμενοι για την πιστοποίηση της νομιμότητας:

a) της χρήσεως ενός κτιρίου ή γηπέδου,

b) των εργασιών που εκτελέσθηκαν σε ορισμένο γήπεδο, πάνω από αυτό ή στο υπέδαφός του, ή

c) κάθε άλλης πράξεως που αντιβαίνει προς τους τεθέντες κατά τη χορήγηση αδείας όρους και περιορισμούς,

μπορούν να υποβάλουν σχετική αίτηση ενώπιον της αρμόδιας για τη χωροταξία τοπικής αρχής, προσδιορίζοντας το οικείο ακίνητο και την επίμαχη χρήση, εργασίες ή πράξη.

2. Για τους σκοπούς του παρόντος νόμου, οι εν λόγω χρήσεις ή εργασίες θεωρούνται ως ανέκαθεν νόμιμες αν

a) δεν επιτρέπεται πλέον η λήψη μέτρων καταναγκασμού κατ' αυτών (είτε διότι δεν συνιστούν επέμβαση στο έδαφος ή δεν χρήζουν αδείας, είτε διότι έχει παρέλθει η προθεσμία λήψεως των εν λόγω μέτρων, είτε για οποιονδήποτε άλλο λόγο) και

b) δεν αντιβαίνουν στα επιτασσόμενα με ειδοποίηση που ίσχυε κατά τον χρόνο της υποβολής της αιτήσεως.

3. Για τους σκοπούς του παρόντος νόμου, κάθε πράξη που αντιβαίνει στους τεθέντες κατά τη χορήγηση αδείας όρους και περιορισμούς είναι νόμιμη εάν:

a) έχει παρέλθει η προθεσμία λήψεως μέτρων καταναγκασμού κατά της συγκεκριμένης παραβάσεως και

b) δεν αντιβαίνει στις επιταγές πράξεως ειδοποιήσεως ή πράξεως γνωστοποιήσεως της μη τηρήσεως των σχετικών όρων που ισχύουν κατά τον χρόνο αυτόν.

4. Σε περίπτωση υποβολής αιτήσεως δυνάμει του άρθρου αυτού, αν τα στοιχεία που κοινοποιούνται στην αρμόδια για θέματα χωροταξίας τοπική αρχή είναι ικανά να την πείσουν για τη νομιμότητα της χρήσεως, των εργασιών ή κάθε άλλης πράξεως που αντιστοιχούν, είτε με την περιγραφή που περιέχεται στην αίτηση, είτε με την περιγραφή αυτή όπως τροποποιήθηκε από την ανωτέρω αρχή, είτε με την περιγραφή με την οποία η εν λόγω αρχή αντικατέστησε την περιεχόμενη στην αίτηση, η αρχή αυτή εκδίδει πιστοποιητικό με το οποίο βεβαιώνεται η νομιμότητα αυτή· σε κάθε άλλη περίπτωση, η αίτηση απορρίπτεται.

5. Για τους σκοπούς του παρόντος άρθρου, στο πιστοποιητικό περιλαμβάνονται τα ακόλουθα στοιχεία:

a) προσδιορισμός του ακινήτου για το οποίο εκδίδεται,

b) περιγραφή της χρήσεως, των εργασιών ή της πράξεως τις οποίες αφορά [εφόσον η χρήση υπάγεται σε μια από τις κατηγορίες που προβλέπονται σε απόφαση η οποία λαμβάνεται δυνάμει του άρθρου 55, παράγραφος 2, στοιχείο f), προσδιορίζεται βάσει της κατηγορίας αυτής],

c) οι λόγοι για τους οποίους η χρήση, οι εργασίες ή η πράξη θεωρούνται νόμιμες και

d) η ημερομηνία ενάρξεως ισχύος του πιστοποιητικού.

6. Η νομιμότητα της χρήσεως, των εργασιών ή της πράξεως για τις οποίες εκδίδεται πιστοποιητικό βάσει του παρόντος άρθρου τεκμαίρεται αμάχητα.

[...]»

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

11 Η Επιτροπή έλαβε καταγγελία εις βάρος του Ηνωμένου Βασιλείου σχετικά με την πρακτική της χορηγήσεως πιστοποιητικών νομιμότητας των έργων αναπτύξεως («Lawful Development Certificates», στο εξής: πιστοποιητικά) κατ' εφαρμογήν του άρθρου 191 του TCPA, η οποία αφορούσε την περίπτωση εγκαταστάσεως διαλύσεως που λειτουργούσε χωρίς άδεια για την επεξεργασία των απορριμμάτων και για την οποία είχαν εκδοθεί διάφορα πιστοποιητικά, αρχικώς το 1993 και κατόπιν το 1998, για την επέκτασή της.

12 Με έγγραφο της 8ης Φεβρουαρίου 2001, η Επιτροπή ζήτησε από την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου να της παράσχει πληροφορίες σχετικά με το σύστημα των πιστοποιητικών που ίσχυε κατά τον χρόνο αυτόν, ενόψει των επιταγών της οδηγίας 85/337.

13 Βάσει των στοιχείων που παρέσχε ως απάντηση το Ηνωμένο Βασίλειο με έγγραφο της 31ης Αυγούστου 2001, η Επιτροπή εκτίμησε ότι η έκδοση πιστοποιητικών μπορούσε να θεωρηθεί ως μέσο για την παράκαμψη των προβλεπόμενων από την οδηγία 85/337 διαδικασιών παροχής αδείας και εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και απέστειλε στις 23 Οκτωβρίου 2001 έγγραφο οχλήσεως στο κράτος μέλος αυτό.

14 Κατόπιν, με αιτιολογημένη γνώμη της 19ης Δεκεμβρίου 2002, η Επιτροπή κάλεσε το Ηνωμένο Βασίλειο να λάβει τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την προαναφερθείσα οδηγία εντός δύο μηνών από της παραλαβής της εν λόγω γνώμης.

15 Η Επιτροπή, κρίνοντας μη ικανοποιητική την απάντηση που έδωσε το Ηνωμένο Βασίλειο με έγγραφο της 3ης Απριλίου 2003, άσκησε την υπό κρίση προσφυγή.

Επί του παραδεκτού της προσφυγής

16 Επιβάλλεται, καταρχάς, να τονιστεί ότι το Δικαστήριο μπορεί να εξετάσει αυτεπαγγέλτως αν πληρούνται οι προϋποθέσεις τις οποίες προβλέπει το άρθρο 226 ΕΚ για την άσκηση προσφυγής λόγω παραβάσεως (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 31ης Μαρτίου 1992, C-362/90, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1992, σ. I-2353, σκέψη 8, και της 27ης Οκτωβρίου 2005, C-525/03, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2005, σ. I-9405, σκέψη 8).

17 Συναφώς, επιβάλλεται η υπόμνηση ότι η αιτιολογημένη γνώμη του άρθρου 226 ΕΚ πρέπει να εκθέτει κατά τρόπο λογικά συνεπή και λεπτομερή τους λόγους που οδήγησαν την Επιτροπή να σχηματίσει την πεποίθηση ότι το οικείο κράτος μέλος παρέβη κάποια από τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 16ης Σεπτεμβρίου 1997, C-279/94, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1997, σ. I-4743, σκέψεις 15 και 19).

18 Επομένως, στην αιτιολογημένη γνώμη και, κατά συνέπεια, στην προσφυγή, εφόσον αυτή δεν επιτρέπεται, κατά πάγια νομολογία η οποία διαμορφώθηκε κυρίως με την απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 1993, C-234/91, Επιτροπή κατά Δανίας (Συλλογή

1993, σ. I-6273, σκέψη 16), να στηρίζεται σε λόγους και ισχυρισμούς άλλους από τους προβληθέντες με την αιτιολογημένη γνώμη, οι αιτιάσεις πρέπει να εκτίθενται κατά τρόπο συνεπή και ακριβή, ώστε να επιτρέπουν στο κράτος μέλος και στο Δικαστήριο να αντιληφθούν με ακρίβεια τη σημασία της προσαπτόμενης παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου, πράγμα που συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου το εν λόγω κράτος να μπορέσει να προβάλει λυσιτελώς τους αμυντικούς ισχυρισμούς του και το Δικαστήριο να διαπιστώσει την ύπαρξη της προβαλλόμενης παραβάσεως.

19 Εντούτοις, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, στην υπό κρίση υπόθεση, τόσο στο πλαίσιο της προδικαστικής όσο και της ένδικης διαδικασίας, η Επιτροπή επικέντρωσε τις επικρίσεις της μόνο στην έκδοση των πιστοποιητικών, ως επιτρέπουσα την παράκαμψη των διαδικασιών αιτήσεως παροχής αδείας και εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων τις οποίες καθιερώνει η οδηγία 85/337 για τα σχέδια τα οποία ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον λόγω, μεταξύ άλλων, της φύσεως, του μεγέθους ή της θέσεώς τους.

20 Η Επιτροπή δεν προέβαλε αιτιάσεις σχετικά με την ίδια την πρόβλεψη αποκλειστικών προθεσμιών για τη λήψη μέτρων καταναγκασμού κατά έργων ή κατασκευών που αντιβαίνουν στην εφαρμοστέα νομοθεσία, παρότι η καθιέρωση των πιστοποιητικών, εκ της φύσεώς της, δεν μπορεί να διαχωρισθεί από τις διατάξεις που θεσπίζουν τις προθεσμίες αυτές. Ειδικότερα, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 191 του TCPA, πιστοποιητικό νομιμότητας εκδίδεται, ιδίως, όταν δεν επιτρέπεται πλέον η λήψη μέτρων καταναγκασμού κατά των επίμαχων χρήσεων ή εργασιών, είτε διότι δεν συνιστούν έργο ή δεν χρήζουν εγκρίσεως ή αδείας είτε διότι έχει παρέλθει η προθεσμία λήψεως των μέτρων αυτών.

21 Επομένως, η υπό κρίση προσφυγή λόγω παραβάσεως δεν ανταποκρίνεται στις προαναφερθείσες απαιτήσεις της λογικής συνέπειας και της ακρίβειας, εφόσον δεν θέτει υπό την κρίση του Δικαστηρίου παρά μόνον ένα τμήμα ενός νομικού μηχανισμού αποτελούμενου από δύο αρρήκτως συνδεόμενα μεταξύ τους μέρη.

22 Η εκτίμηση αυτή επιβάλλεται κατά μείζονα λόγο δεδομένου ότι τα επιχειρήματα που προβάλλει η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου προκειμένου να αμφισβητήσει την ύπαρξη παραβάσεως θεμελιώνονται κυρίως στη νομοθετική ρύθμιση περί προθεσμίας, την οποία η Επιτροπή δεν περιέλαβε στο αντικείμενο της διαφοράς, με συνέπεια να μη συζητηθεί εις βάθος μεταξύ των διαδίκων.

23 Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη.

Επί των δικαστικών εξόδων

24 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι το Ηνωμένο Βασίλειο ζήτησε την καταδίκη της Επιτροπής στα δικαστικά έξοδα και η προσφυγή της τελευταίας κηρύχθηκε απαράδεκτη, η Επιτροπή πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (δεύτερο τμήμα) αποφασίζει:

1) **Απορρίπτει την προσφυγή ως απαράδεκτη.**

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

(υπογραφές)