



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MELCHIOR WATHELET
της 19ης Δεκεμβρίου 2012¹

Υπόθεση C-463/11

L
κατά
M

[αίτηση του Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Γερμανία) για την έκδοση προδικαστικής
αποφάσεως]

«Οδηγία 2001/42/EK — Εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων — Καθορισμός του είδους των σχεδίων τα οποία ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον — Άρθρο 3, παράγραφος 5, της οδηγίας 2001/42 — Κατασκευαστικό σχέδιο “εσωτερικής αναπτύξεως” εκπονηθέν στο πλαίσιο εθνικής διαδικασίας χωρίς εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά την οδηγία 2001/42 — Διατήρηση σε ισχύ κατασκευαστικού σχεδίου που συνεπεία εσφαλμένης εκτιμήσεως χαρακτηρίστηκε ως “εσωτερικής αναπτύξεως” — Πρακτική αποτελεσματικότητα του άρθρου 3 της οδηγίας 2001/42»

1. Ο «δήμος Μ» ενέκρινε κατασκευαστικό σχέδιο, το οποίο έκρινε ότι πληρούσε τις προϋποθέσεις του γερμανικού δικαίου όσον αφορά τη θέση σε εφαρμογή της καλούμενης «συνοπτικής» διαδικασίας, η οποία κατά το δίκαιο της Ένωσης απαλλάσσει τον συντάκτη του σχεδίου από την υποχρέωση να πραγματοποιήσει εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Αν το Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Γερμανία), στο οποίο προσέφυγε ο L, διαπιστώσει ότι παρανόμως τέθηκε σε εφαρμογή η εν λόγω διαδικασία, δεν θα αποστερούσε από την οδηγία 2001/42/EK² (στο εξής: οδηγία ΣΠΕ, γνωστή ως οδηγία για τη στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση) την πρακτική της αποτελεσματικότητας διάταξη του γερμανικού δικαίου κατά την οποία «η μη τήρηση διατάξεων σχετικών με τον τύπο και τη διαδικασία» [του πολεοδομικού κώδικα³] δεν ασκούν επιρροή στο κύρος του [πολεοδομικού] σχεδίου»;

2. Ως εκ τούτου, με την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως ζητείται από το Δικαστήριο να ερμηνεύσει το άρθρο 3, παράγραφοι 4 και 5, της οδηγίας ΣΠΕ. Στην ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου διαφορά, ο L, αιτών στην υπόθεση της κύριας δίκης, ζητεί την ακύρωση «κατασκευαστικού σχεδίου εσωτερικής αναπτύξεως⁴» του δήμου Μ, καθού η αίτηση στην κύρια δίκη, στο πλαίσιο διαδικασίας αφηρημένου ελέγχου των κανόνων (αιτήσεως ακυρώσεως).

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 2001, σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων (ΕΕ L 197, σ. 30).

3 — Πολεοδομικός κώδικας (Baugesetzbuch), όπως δημοσιεύθηκε στις 23 Σεπτεμβρίου 2004 (BGBl. 2004 I, σ. 2414) και τροποποιήθηκε με τον νόμο της 22ας Ιουλίου 2011 (BGBl. 2011 I, σ. 1509, στο εξής: BauGB).

4 — «Bebauungsplan der Innenentwicklung». Οι συγκεκριμένοι όροι παραπέμπουν στην έννοια «Innenbereich» (εσωτερικός τομέας) του γερμανικού πολεοδομικού δικαίου που υποδεικνύει τα τμήματα του οικισμού που συνθέτουν ένα πολεοδομικό συγκρότημα (άρθρο 34 του BauGB).

I – Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

3. Το άρθρο 3 της οδηγίας ΣΠΕ, που ορίζει το πεδίο εφαρμογής της, έχει ως εξής:

«1. Πραγματοποιείται εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων, σύμφωνα με τα άρθρα 4 έως 9, για σχέδια και προγράμματα που αναφέρονται στις παραγράφους 2 έως 4, και τα οποία ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

2. Με την επιφύλαξη της παραγράφου 3, πραγματοποιείται εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων για όλα τα σχέδια και προγράμματα:

- α) τα οποία εκπονούνται για τη γεωργία, [...], χωροταξία ή χρήση του εδάφους και τα οποία καθορίζουν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων που απαριθμούνται στα παραρτήματα I και II 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),] ή
- β) για τα οποία, λόγω των συνεπειών που ενδέχεται να έχουν σε ορισμένους τόπους, απαιτείται εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σύμφωνα με τα άρθρα 6 και 7 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ.

3. Τα αναφερόμενα στην παράγραφο 2 σχέδια και προγράμματα που καθορίζουν τη χρήση μικρών περιοχών σε τοπικό επίπεδο και οι ήσσονες τροποποιήσεις των αναφερόμενων στην παράγραφο 2 σχεδίων και προγραμμάτων υποβάλλονται σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων μόνον όταν τα κράτη μέλη αποφασίζουν ότι ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

4. Τα κράτη μέλη αποφασίζουν εάν τα σχέδια και προγράμματα, πλην των αναφερόμενων στην παράγραφο 2, τα οποία καθορίζουν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων, ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

5. Τα κράτη μέλη αποφασίζουν κατά πόσον τα σχέδια και προγράμματα που αναφέρονται στις ανωτέρω παραγράφους 3 και 4, ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον είτε εξετάζοντας χωριστά κάθε περίπτωση είτε καθορίζοντας συγκεκριμένους τύπους σχεδίων και προγραμμάτων είτε συνδυάζοντας τις δύο αυτές προσεγγίσεις. Προς τον σκοπό αυτό τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη σε κάθε περίπτωση τα κατάλληλα κριτήρια που εκτίθενται στο παράρτημα II προκειμένου να διασφαλίζεται ότι τα σχέδια και προγράμματα που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον καλύπτονται από την παρούσα οδηγία.

[...]»

4. Το παράρτημα II απαριθμεί τα κριτήρια για τον προσδιορισμό της πιθανής εμβέλειας των περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 5, της εν λόγω οδηγίας.

Το γερμανικό δίκαιο

5. Το άρθρο 1, παράγραφος 6, του BauGB προβλέπει ότι κατά την εκπόνηση πολεοδομικών σχεδίων είναι σκόπιμο να λαμβάνονται υπόψη, μεταξύ άλλων:

«[...]

7. η ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος, συμπεριλαμβανομένης της προστασίας της φύσεως και της διατηρήσεως του τοπίου, ειδικότερα

[...]

b) οι σκοποί διατηρήσεως και ο σκοπός προστασίας των περιοχών Natura 2000, κατά την έννοια του ομοσπονδιακού νόμου για την προστασία της φύσεως (Bundesnaturschutzgesetz),

[...]

d) οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις επί της πολιτιστικής κληρονομιάς και άλλων υλικών αγαθών,

[...]».

6. Το άρθρο 1, παράγραφος 7, του BauGB προβλέπει ότι, «[κ]ατά την εκπόνηση πολεοδομικών σχεδίων, τα δημόσια και τα ιδιωτικά συμφέροντα πρέπει να σταθμίζονται κατά τρόπο δίκαιο, τόσο μεταξύ τους όσο και σε σχέση με άλλου είδους συμφέροντα».

7. Τα πολεοδομικά σχέδια εκπονούνται, συμπληρώνονται ή τροποποιούνται κατά τη «συνήθη διαδικασία» (άρθρα 2 επ. του BauGB), εκτός αν είναι δυνατή η προσφυγή στην «απλοποιημένη διαδικασία» (άρθρο 13 του BauGB) ή, στην περίπτωση κατασκευαστικών σχεδίων εσωτερικής αναπτύξεως, στη «συνοπτική διαδικασία» (άρθρο 13bis του BauGB).

8. Η οδηγία ΣΠΕ μεταφέρθηκε στο γερμανικό δίκαιο με τον «νόμο περί προσαρμογής της πολεοδομικής νομοθεσίας στο ευρωπαϊκό δίκαιο»⁵. Με τον νόμο αυτό, η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων περιελήφθη στη συνήθη διαδικασία εκπονήσεως πολεοδομικών σχεδίων.

9. Όσον αφορά την εν λόγω συνήθη διαδικασία, το άρθρο 2 του BauGB, επιγραφόμενο «Εκπόνηση των πολεοδομικών σχεδίων», προβλέπει τα εξής:

«[...]

(3) Κατά την εκπόνηση των πολεοδομικών σχεδίων, είναι σκόπιμη η αναζήτηση και η αξιολόγηση των συμφερόντων που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον όσον αφορά τη στάθμιση [μεταξύ, ιδίως, των δημόσιων και των ιδιωτικών συμφερόντων⁶].

(4) Η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων πραγματοποιείται ως προς τα περιβαλλοντικά συμφέροντα που προβλέπονται στο άρθρο 1, παράγραφος 6, σημείο 7, και στο άρθρο 1bis· συνίσταται στην αναζήτηση τυχόν σημαντικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, και ακολούθως στην περιγραφή και την αξιολόγησή τους στην έκθεση για το περιβάλλον [...]. Ο δήμος καθορίζει όσον αφορά κάθε πολεοδομικό σχέδιο την έκταση και τον βαθμό ακρίβειας που πρέπει να προσλάβει η αναζήτηση των συμφερόντων που πρέπει να σταθμιστούν. Η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων εξαρτάται από εύλογες απαιτήσεις, λαμβανομένων υπόψη των τρεχουσών επιστημονικών γνώσεων και των γενικώς αναγνωριζόμενων μεθόδων αξιολόγησεως, καθώς και από το περιεχόμενο και τον βαθμό ακρίβειας του σχεδίου αστικής αναπτύξεως. Το αποτέλεσμα της περιβαλλοντικής εκτιμήσεως πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά τη στάθμιση. [...]»

5 — Europarechtsanpassungsgesetz Bau· νόμος της 24ης Ιουνίου 2004 (BGBl. 2004 I, σ. 1359).

6 — Βλ. ιδίως σημείο 6 των παρούσων προτάσεων.

10. Όσον αφορά την απλοποιημένη διαδικασία, το άρθρο 13, παράγραφος 3, πρώτη περίοδος, του BauGB ορίζει ότι «[αυτή] διεξάγεται χωρίς εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 2, παράγραφος 4, χωρίς έκθεση για το περιβάλλον, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 2bis, χωρίς να παρατίθενται τα διαθέσιμα στον τομέα του περιβάλλοντος είδη πληροφοριών, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 3, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, και χωρίς ανακεφαλαιωτική δήλωση, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 6, παράγραφος 5, τρίτη περίοδος, και του άρθρου 10, παράγραφος 4. Το άρθρο 4 quater δεν τυγχάνει εφαρμογής».

11. Το άρθρο 13bis του BauGB, επιγραφόμενο «Κατασκευαστικά σχέδια εσωτερικής αναπτύξεως», ορίζει τα ακόλουθα:

«(1) Τα κατασκευαστικά σχέδια για την αποκατάσταση και την απόδοση των γαιών ή άλλα μέτρα εσωτερικής αναπτύξεως (Bebauungsplan der Innenentwicklung – κατασκευαστικό σχέδιο εσωτερικής αναπτύξεως) μπορούν να εκπονηθούν κατά τη συνοπτική διαδικασία. Το κατασκευαστικό σχέδιο μπορεί να εκπονηθεί κατ' εφαρμογήν συνοπτικής διαδικασίας μόνο εφόσον αφορά επιτρεπόμενη κατά το άρθρο 19, παράγραφος 2, της υπουργικής αποφάσεως περί πολεοδομίας [(Baunutzungsverordnung)] επιφάνεια ή δομήσιμη επιφάνεια εμβαδού

1. κάτω των 20 000 τ.μ. [...], ή
2. από 20 000 τ.μ. έως 70 000 τ.μ. σε περίπτωση που από την ανακεφαλαιωτική δήλωση που λαμβάνει υπόψη τα κριτήρια του παραρτήματος 2 του παρόντος κώδικα μπορεί να συναχθεί ότι το κατασκευαστικό σχέδιο δεν μπορεί να έχει σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις, η συνεκτίμηση των οποίων στο πλαίσιο της σταθμίσεως θα ήταν απαραίτητη κατ' εφαρμογήν του άρθρου 2, παράγραφος 4, τέταρτη περίοδος (προκαταρκτικός περιπτώσιολογικός έλεγχος) [...]

[...]

(2) Στο πλαίσιο της συνοπτικής διαδικασίας

1. Οι διατάξεις σχετικά με την απλοποιημένη διαδικασία του άρθρου 13, παράγραφοι 2 και 3, πρώτη περίοδος, τυγχάνουν εφαρμογής κατ' αναλογία·

[...]».

12. Συνοπτικώς, το άρθρο 13bis του BauGB προβλέπει, πρώτον, ποσοτική προϋπόθεση (ήτοι ανώτατο όριο εμβαδού) και, δεύτερον, ποιοτική προϋπόθεση (ήτοι το σχέδιο να είναι «σχέδιο εσωτερικής αναπτύξεως») ⁷.

13. Το άρθρο 214 του BauGB, που εντάσσεται στο επιγραφόμενο «Διατήρηση των σχεδίων σε ισχύ» τμήμα, ορίζει τα εξής:

«(1) Η παράβαση διαδικαστικών διατάξεων του παρόντος κώδικα *ασκούν επιρροή στο κύρος* του σχεδίου χρήσεων γης και των δημοτικών αποφάσεων που λαμβάνονται κατ' εφαρμογή του ίδιου κώδικα *μόνον σε περίπτωση που*:

1. Κατά παράβαση του άρθρου 2, παράγραφος 3, ουσιώδη ζητήματα των θιγόμενων από τον σχεδιασμό συμφερόντων, τα οποία γνώριζε ή όφειλε να γνωρίζει ο δήμος, δεν έχουν ερευνηθεί ούτε αξιολογηθεί ορθώς, η εν λόγω πλημμέλεια είναι προφανής και επηρέασε την έκβαση της διαδικασίας·

7 — Αντιστοίχως, το άρθρο 13 bis, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, σημείο 1, και το άρθρο 13 bis, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, BauGB.

[...]

(2bis) Όσον αφορά τα κατασκευαστικά σχέδια που έχουν εκπονηθεί κατά τη συνοπτική διαδικασία, κατ' εφαρμογή του άρθρου 13bis, εφαρμόζονται σωρευτικώς, πέραν των προπαρατιθέμενων παραγράφων 1 και 2, και οι ακόλουθες διατάξεις:

1. Η παράβαση των διαδικαστικών διατάξεων και των διατάξεων σχετικά με τη σχέση που υφίσταται μεταξύ του κατασκευαστικού σχεδίου και του σχεδίου χρήσεως γης δεν επηρεάζει το κύρος του κατασκευαστικού σχεδίου, *συμπεριλαμβανομένης της περιπτώσεως κατά την οποία η παράβαση οφείλεται σε εσφαλμένη αξιολόγηση της υποχρέωσης που προβλέπει το άρθρο 13bis, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο.* [η υπογράμμιση δική μου].

[...]»

II – Η διαφορά της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα

14. Ο L είναι κύριος οικοπέδων και αγροκτήματος στην περιοχή που καλύπτει το επίδικο στην υπόθεση της κύριας δίκης κατασκευαστικό σχέδιο.

15. Στις 14 Σεπτεμβρίου 2005 το δημοτικό συμβούλιο του Μ αποφάσισε να εκπονήσει κατασκευαστικό σχέδιο κατ' εφαρμογή της συνήθους διαδικασίας όσον αφορά περιοχή ευρύτερη της περιοχής που κάλυπτε το επίδικο σχέδιο, αλλά περιλαμβάνον αυτή, προκειμένου να προβεί σε σχεδιασμό εκκινώντας από το υφιστάμενο πολεοδομικό συγκρότημα και να το συμπληρώσει με νέες περιοχές κατοικίας στην περιφέρεια.

16. Η απόφαση αυτή δημοσιεύθηκε στις 16 Σεπτεμβρίου 2005. Στο πλαίσιο της συμμετοχής του κοινού που ακολούθησε, ο L και άλλοι διατύπωσαν αντιρρήσεις, ιδίως επικαλούμενοι λόγους προστασίας του περιβάλλοντος. Το Landratsamt ζήτησε να αξιολογηθούν οι επιπτώσεις επί των οικοτόπων όσον αφορά τις ευρισκόμενες νοτίως της αγροτικής οδού «S» εκτάσεις.

17. Στις 25 Απριλίου 2007 το δημοτικό συμβούλιο του Μ αποφάσισε να κινήσει χωριστή διαδικασία όσον αφορά τις ευρισκόμενες νοτίως της οδού «S» εκτάσεις.

18. Στις 23 Απριλίου 2008 το εν λόγω συμβούλιο ενέκρινε σχέδιο σχετικό με μικρότερη περιοχή, και αποφάσισε να εκπονήσει το αντίστοιχο κατασκευαστικό σχέδιο κατ' εφαρμογή της συνοπτικής διαδικασίας που προβλέπει το άρθρο 13bis του BauGB.

19. Από την αιτιολογία της αποφάσεως του δήμου προκύπτει ότι το σχέδιο δεν συνεπάγεται διαρκείς επιπτώσεις στο περιβάλλον και ότι προβλέπει συνολικώς χερσαία οικοδομήσιμη έκταση 11 800 τ.μ. περίπου, η οποία δεν υπερβαίνει το όριο που θέτει το άρθρο 13bis, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, σημείο 1, του BauGB.

20. Στις 26 Απριλίου 2008 ο δήμος Μ έθεσε το κατασκευαστικό σχέδιο στη διάθεση του κοινού επί ένα μήνα, με τη δυνατότητα υποβολής παρατηρήσεων. Κατά το διάστημα κατά το οποίο το σχέδιο βρισκόταν στη διάθεση του κοινού, ο L και άλλοι επανέλαβαν τις αντιρρήσεις τους και ζήτησαν την κατάρτιση περιβαλλοντικής εκθέσεως.

21. Το Landratsamt επισήμανε ότι, έστω και αν ο επίμαχος σχεδιασμός μπορεί να χαρακτηριστεί ως σχεδιασμός «εσωτερικής αναπτύξεως» κατά την έννοια του άρθρου 13bis του BauGB, η συμπερίληψη μη οικοδομημένων εκτάσεων οι οποίες βρίσκονται στην περιφέρεια του πολεοδομικού συγκροτήματος δεν ήταν επιτακτικώς αναγκαία. Προσέθεσε ότι διατηρούσε επιφυλάξεις όσον αφορά το συμπέρασμα ότι το σχέδιο δεν μπορούσε να έχει διαρκείς επιπτώσεις στο περιβάλλον.

22. Στις 23 Ιουλίου 2008 το δημοτικό συμβούλιο του Μ ενέκρινε το κατασκευαστικό σχέδιο μέσω δημοτικής αποφάσεως. Η απόφαση δημοσιεύθηκε στις 2 Αυγούστου 2008.

23. Την 31η Ιουλίου 2009 ο L άσκησε αίτηση αφηρημένου ελέγχου κανόνων δικαίου («Normenkontrollantrag») ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου. Προέβαλε ότι το επίμαχο κατασκευαστικό σχέδιο έπασχε από τυπικές και ουσιαστικές παρατυπίες. Υποστήριξε, μεταξύ άλλων, ότι ο δήμος δεν είχε λάβει υπόψη το γεγονός ότι αστικοποιούσε περιοχές εκτός του πολεοδομικού συγκροτήματος. Κατά συνέπεια, τα συμφέροντα περιβαλλοντικού χαρακτήρα προσδιορίστηκαν και αξιολογήθηκαν κατά τρόπο εσφαλμένο.

24. Ο δήμος Μ αμφισβήτησε τους ισχυρισμούς του L και υποστήριξε ότι η εφαρμογή της συνοπτικής διαδικασίας που καθιερώνει το άρθρο 13bis του BauGB ήταν θεμιτή.

25. Το αιτούν δικαστήριο κρίνει ότι το επίμαχο κατασκευαστικό σχέδιο δεν αποτελεί κατασκευαστικό σχέδιο «εσωτερικής αναπτύξεως» κατά την έννοια του άρθρου 13bis του BauGB και δεν μπορούσε επομένως να εγκριθεί με τη συνοπτική διαδικασία, χωρίς εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, λόγω του ότι τμήμα της εκτάσεως που περιελήφθη στο σχέδιο υπερέβαινε την ήδη οικοδομημένη περιοχή, περιλαμβάνοντας επικλινή εδάφη εκτός του οικισμού.

26. Το αιτούν δικαστήριο θεωρεί, επομένως, ότι, όσον αφορά το εν λόγω σχέδιο, η καλούμενη «ποιοτική» προϋπόθεση του άρθρου 13bis, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, του BauGB (ήτοι ότι πρέπει να πρόκειται για σχέδιο εσωτερικής αναπτύξεως) εκτιμήθηκε εσφαλμένως, γεγονός που, όμως, δεν ασκεί, δυνάμει του άρθρου 214, παράγραφος 2bis, σημείο 1, του BauGB, καμία επιρροή στο κύρος του εν λόγω σχεδίου.

27. Στο πλαίσιο αυτό, το Verwaltungsgericht Baden-Württemberg διερωτάται μήπως έχει σημειωθεί υπέρβαση των ορίων της διακριτικής ευχέρειας που το άρθρο 3, παράγραφος 5, της οδηγίας ΣΠΕ παρέχει στα κράτη μέλη, σε περίπτωση που κράτος μέλος θεσπίζει εθνικές διατάξεις οι οποίες συνεπάγονται τη διατήρηση σε ισχύ σχεδίων τα οποία εγκρίθηκαν κατ' εφαρμογή συνοπτικής διαδικασίας, χωρίς να έχουν τηρηθεί όλες οι προϋποθέσεις, αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Υπερβαίνει κράτος μέλος τα κατά το άρθρο 3, παράγραφοι 4 και 5, της οδηγίας [ΣΠΕ] όρια της διακριτικής του ευχέρειας όταν, στο πλαίσιο της νομοθεσίας περί των κατασκευαστικών σχεδίων των δήμων, τα οποία καθορίζουν τη χρήση μικρών ζωνών σε τοπικό επίπεδο και χαράσσουν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων, αλλά δεν εμπίπτουν στο άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας [ΣΠΕ], ορίζει, βάσει των συναφών κριτηρίων του παραρτήματος II της οδηγίας, έναν ειδικό τύπο κατασκευαστικού σχεδίου χαρακτηριζόμενο τόσο από ένα ανώτατο όριο εμβαδού όσο και από μια ποιοτική προϋπόθεση, προβλέποντας, αφενός, ότι η εκπόνηση ενός τέτοιου σχεδίου δεν υπόκειται στις διαδικαστικές διατάξεις για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων οι οποίες ισχύουν κανονικά για τα κατασκευαστικά σχέδια και, αφετέρου, ότι τυχόν παράβαση των διαδικαστικών αυτών διατάξεων, λόγω εσφαλμένης εκτιμήσεως, εκ μέρους του δήμου, της ποιοτικής προϋποθέσεως, δεν επηρεάζει το κύρος του κατασκευαστικού αυτού σχεδίου ειδικού τύπου;»

III – Ανάλυση

A – Όσον αφορά τη λυσιτέλεια του προδικαστικού ερωτήματος για τη λύση της διαφοράς της κύριας δίκης

28. Χωρίς να διατυπώνει ρητώς ένσταση απαραδέκτου, η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι «είναι ελάχιστα πιθανό» το προδικαστικό ερώτημα να είναι κρίσιμο για τη λύση της διαφοράς της κύριας δίκης. Ο δήμος M θεωρεί, στο ίδιο πνεύμα, ότι η λυσιτέλεια του προδικαστικού ερωτήματος για τη λύση της διαφοράς είναι αμφισβητήσιμη.

29. Φρονώ ότι το ερώτημα είναι καταφανώς κρίσιμο για τη λύση της διαφοράς.

30. Ειδικότερα, υπενθυμίζεται⁸ ότι, κατά πάγια νομολογία, στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, εναπόκειται αποκλειστικώς στο εθνικό δικαστήριο που έχει επιληφθεί της ένδικης διαφοράς και φέρει την ευθύνη της εκδοθησομένης δικαστικής αποφάσεως να εκτιμήσει, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιομορφίες της υποθέσεως, τόσο την αναγκαιότητα μιας προδικαστικής αποφάσεως για την έκδοση της δικής του αποφάσεως όσο και το λυσιτελές των ερωτημάτων που υποβάλλει στο Δικαστήριο. Συνεπώς, εφόσον τα υποβληθέντα ερωτήματα αφορούν την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης, το Δικαστήριο υποχρεούται, καταρχήν, να απαντήσει. Εντούτοις, το Δικαστήριο έχει επίσης δεχθεί ότι, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, οφείλει να ερευνά τις συνθήκες υπό τις οποίες του έχουν υποβληθεί τα ερωτήματα από τον εθνικό δικαστή, προκειμένου να ελέγχει κατά πόσον είναι αρμόδιο να απαντήσει. Το Δικαστήριο μπορεί να αρνηθεί να απαντήσει σε προδικαστικό ερώτημα εθνικού δικαστηρίου μόνον όταν προδήλως προκύπτει ότι η ζητούμενη ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης δεν έχει καμία σχέση με το υποστατό ή με το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης, όταν το πρόβλημα είναι υποθετικής φύσεως ή ακόμα όταν το Δικαστήριο δεν διαθέτει τα πραγματικά ή νομικά στοιχεία που είναι αναγκαία προκειμένου να δώσει χρήσιμη απάντηση στα ερωτήματα που του υποβλήθηκαν.

31. Όμως, δεν είναι προφανές ότι η ερμηνεία που ζητείται εν προκειμένω δεν έχει καμία σχέση με το υποστατό ή με το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης.

32. Αντιθέτως, από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι η απάντηση στο ερώτημα που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο είναι καθοριστική για την απόφαση του αιτούντος δικαστηρίου. Ειδικότερα, αν ο Γερμανός νομοθέτης υπερέβη τα όρια της διακριτικής ευχέρειας που του παρέχει η οδηγία ΣΠΕ λόγω, αφενός, της αποφάσεως να παραλείπεται η περιβαλλοντική μελέτη στο πλαίσιο ορισμένων κατασκευαστικών σχεδίων⁹ και, αφετέρου, της εφαρμογής του άρθρου 214, παράγραφος 2bis, σημείο 1, του BauGB, το οποίο διατηρεί σε ισχύ τα κατασκευαστικά σχέδια ως προς τα οποία εφαρμόστηκε εσφαλμένως η συνοπτική διαδικασία και κακώς δεν υποβλήθηκαν σε εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεών τους, το αιτούν δικαστήριο θα μπορούσε να αποφανθεί επί της αιτήσεως ελέγχου κανόνων δικαίου κηρύσσοντας ανεφάρμοστη κάποια από τις επίμαχες εθνικές διατάξεις. Στην περίπτωση αυτή, θα ενεργοποιούνταν η προβλεπόμενη από το εθνικό δίκαιο υποχρέωση υποβολής των κατασκευαστικών σχεδίων σε περιβαλλοντική εκτίμηση στο πλαίσιο της συνήθους διαδικασίας.

⁸ — Βλ., π.χ., απόφαση της 18ης Μαρτίου 2010, C-440/08, Gielen (Συλλογή 2010, σ. I-2323, σκέψεις 27 έως 29 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Βλ. επίσης απόφαση της 22ας Ιουνίου 2010, C-188/10 και C-189/10, Melki και Abdeli (Συλλογή 2010, σ. I-5667, σκέψη 27 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

⁹ — Κατά την έννοια του άρθρου 13 bis, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, σημείο 1, του BauGB (άρθρο 13 bis, παράγραφος 2, σημείο 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 13, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του BauGB) η οποία δεν εφαρμόστηκε ορθώς κατά το αιτούν δικαστήριο.

B – Επί της ουσίας

33. Κατ' ουσία, ο L και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεωρούν ότι, –συνδυάζοντας τη συνοπτική διαδικασία (άρθρο 13bis του BauGB) με τη διατήρηση σε ισχύ σχεδίου ως προς το οποίο προέκυψε ότι, κατόπιν εσφαλμένης εκτιμήσεως, δεν ήταν σχέδιο εσωτερικής αναπτύξεως (άρθρο 214, παράγραφος 2bis, σημείο 1, του BauGB),– το περί ου ο λόγος κράτος μέλος υπερέβη τα όρια της διακριτικής ευχέρειας που του αναγνωρίζει το άρθρο 3, παράγραφος 5, της οδηγίας ΣΠΕ. Αντιθέτως, ο δήμος M και η Γερμανική Κυβέρνηση εκτιμούν ότι οι εν λόγω εθνικές διατάξεις είναι συμβατές με τις απαιτήσεις του άρθρου 3 της εν λόγω οδηγίας. Μολονότι η Ελληνική Κυβέρνηση φαίνεται διατεθειμένη να αποδεχτεί τη θέση της Γερμανικής Κυβερνήσεως, διαβλέπει σε αυτήν ταυτοχρόνως τον κίνδυνο μη επιτεύξεως του σκοπού της εν λόγω οδηγίας.

34. Αφότου εξετάσω τα άρθρα 13bis, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, σημείο 1 (τίτλος 1), και 214, παράγραφος 2bis, σημείο 1, του BauGB, καθώς και τη σωρευτική εφαρμογή των δύο αυτών διατάξεων (τίτλος 2), θα αναλύσω τους κανόνες και τις αρχές του δικαίου της Ένωσης, που θα μπορούσαν να thiγούν στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως, ήτοι την πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας ΣΠΕ και τις αρχές της αποτελεσματικότητας, της καλόπιστης συνεργασίας και της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας (τίτλος 3). Στο πλαίσιο των τελικών μου παρατηρήσεων, θα καταρρίψω τα επιχειρήματα του δήμου M καθώς και τα επιχειρήματα της Γερμανικής Κυβερνήσεως (τίτλος 4).

1. Το άρθρο 13bis, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, σημείο 1, του BauGB (όσον αφορά τη θέση σε εφαρμογή της συνοπτικής διαδικασίας για την εκπόνηση κατασκευαστικών σχεδίων εσωτερικής αναπτύξεως)

35. Καίτοι το προδικαστικό ερώτημα δεν είναι λακωνικό (η περίοδος υπερβαίνει τις 17 γραμμές), στην πραγματικότητα είναι πολύ ακριβές: υπερβαίνει κράτος μέλος τα όρια της διακριτικής ευχέρειας που του αναγνωρίζει το άρθρο 3, παράγραφοι 4 και 5, της οδηγίας ΣΠΕ¹⁰ όταν, στο πλαίσιο της νομοθεσίας για τα κατασκευαστικά σχέδια που εκπονούν οι δήμοι¹¹, ορίζει βάσει των συναφών κριτηρίων του παραρτήματος II της οδηγίας αυτής έναν ειδικό τύπο κατασκευαστικού σχεδίου¹², προβλέποντας, πρώτον, ότι η εκπόνηση τέτοιου είδους σχεδίου δεν υπόκειται στις σχετικές με την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων διαδικαστικές διατάξεις που εφαρμόζονται κατά κανόνα στα κατασκευαστικά σχέδια και, δεύτερον, ότι τυχόν παράβαση των εν λόγω διαδικαστικών διατάξεων¹³ δεν επηρεάζει το κύρος του εν λόγω κατασκευαστικού σχεδίου ειδικού τύπου;

36. Πρέπει να τονιστεί, καταρχάς, ότι ο θεμελιώδης σκοπός της οδηγίας ΣΠΕ, όπως προκύπτει από το άρθρο της 1, έγκειται στην υποβολή σε εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, στο στάδιο της εκπονήσεως και πριν από την έγκρισή τους, ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον¹⁴.

10 — Κατ' εφαρμογή του άρθρου 3, παράγραφοι 4 και 5.

11 — Τα οποία καθορίζουν τη χρήση μικρών ζωνών σε τοπικό επίπεδο, ορίζουν το πλαίσιο εντός του οποίου η θέση σε εφαρμογή των σχεδίων μπορεί να επιτραπεί στο μέλλον και δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας ΣΠΕ.

12 — Τα οποία διακρίνονται τόσο από ποσοτική προϋπόθεση (ήτοι ανώτατο όριο εμβαδού) όσο και από ποιοτική προϋπόθεση (ήτοι να είναι σχέδια «εσωτερικής αναπτύξεως»). Βλ. σημεία 11 και 12 των παρούσων προτάσεων.

13 — Στην προκειμένη υπόθεση, το αιτούν δικαστήριο φρονεί ότι ο δήμος εκτίμησε εσφαλμένως την ποιοτική προϋπόθεση.

14 — Βλ. αποφάσεις της 17ης Ιουνίου 2010, C-105/09 και C-110/09, Terre wallonne και Inter-Environnement Wallonie (Συλλογή 2010, σ. I-5611, σκέψη 32)· της 22ας Σεπτεμβρίου 2011, C-295/10, Valčiukienė κ.λπ. (η οποία δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη στη Συλλογή, σκέψη 37), καθώς και της 28ης Φεβρουαρίου 2012, C-41/11, Inter-Environnement Wallonie και Terre wallonne (η οποία δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη στη Συλλογή, σκέψη 40).

37. Στην υπό κρίση υπόθεση, το αιτούν δικαστήριο εξέθεσε ότι, όσον αφορά τα κατασκευαστικά σχέδια, ο Γερμανός νομοθέτης προέβλεψε, κατ' εφαρμογή του άρθρου 3, παράγραφος 5, της οδηγίας ΣΠΕ, ότι η εκπόνηση ή η τροποποίηση των εν λόγω σχεδίων, ακόμη και σε περίπτωση συμπληρώσεώς τους, υπέκειντο καταρχήν στην υποχρέωση εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, στο πλαίσιο της συνήθους διαδικασίας¹⁵.

38. Αντιθέτως, απαλλάσσει από την εν λόγω υποχρέωση, μεταξύ άλλων, τα κατασκευαστικά σχέδια τα οποία είναι σύμφωνα με την ποιοτική προϋπόθεση της εσωτερικής αναπτύξεως¹⁶ και υπολείπονται του κατώτατου εμβαδού που ορίζει το άρθρο 13bis, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος, σημείο 1, του BauGB, εκτός αν υπάρχει λόγος εξαιρέσεως κατ' εφαρμογή του άρθρου 13bis, παράγραφος 1, τέταρτη και πέμπτη περίοδος, του BauGB.

39. Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι για τον λόγο αυτό ο Γερμανός νομοθέτης έκανε χρήση της εξουσιοδοτήσεως του άρθρου 3, παράγραφος 5, πρώτη περίοδος, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας ΣΠΕ και προέβλεψε την εν λόγω εξαίρεση ορίζοντας έναν ειδικό «τύπο» σχεδίου, λαμβάνοντας ταυτοχρόνως υπόψη –όπως επιτάσσει το άρθρο 3, παράγραφος 5, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας ΣΠΕ– τα κατάλληλα κριτήρια που ορίζονται στο παράρτημα II της ίδιας οδηγίας. Προσθέτω ότι η Γερμανική Κυβέρνηση επιβεβαίωσε με τις γραπτές παρατηρήσεις της ότι η εν λόγω διάταξη του άρθρου 13bis του BauGB θεσπίστηκε για τη μεταφορά στην εσωτερική έννομη τάξη της οδηγίας ΣΠΕ, ιδίως του άρθρου της 3, παράγραφος 5, πρώτη περίοδος, δεύτερη περίπτωση.

40. Το αιτούν δικαστήριο φρονεί ότι η συγκεκριμένη επιλογή του Γερμανού νομοθέτη να θεωρήσει ότι αυτό το είδος σχεδίων δεν μπορούσε καταρχήν να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον υπερβαίνει τα όρια της διακριτικής ευχέρειας που αναγνωρίζει στα κράτη μέλη το άρθρο 3, παράγραφος 5, της οδηγίας ΣΠΕ.

41. Συναφώς, επισημαίνω ότι από την απόφαση Valčiukienė κ.λπ.¹⁷ –η οποία εκδόθηκε αμέσως μετά την υποβολή της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως στην υπό κρίση υπόθεση– προκύπτει ότι το περιθώριο εκτιμήσεως που διαθέτουν τα κράτη μέλη δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 5, της οδηγίας ΣΠΕ, για τον καθορισμό των τύπων σχεδίων που ενδέχεται να έχουν ή να μην έχουν σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις, «περιορίζεται από την υποχρέωση που θεσπίζει το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής, σε συνδυασμό με την παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου, και η οποία συνίσταται στην υποβολή σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων των σχεδίων τα οποία ενδέχεται να έχουν σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις ιδίως λόγω των χαρακτηριστικών τους, των αποτελεσμάτων τους και των περιοχών που ενδέχεται να επηρεάζουν» (σκέψη 46).

42. Κατά συνέπεια, πάντοτε κατά την εν λόγω απόφαση (σκέψη 47), κράτος μέλος το οποίο καθορίζει κριτήριο που έχει ως αποτέλεσμα, στην πράξη, μια ολόκληρη κατηγορία σχεδίων να εξαιρείται εκ προοιμίου από την υποχρέωση μελέτης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων υπερβαίνει το περιθώριο εκτιμήσεως που του παρέχει το άρθρο 3, παράγραφος 5, της οδηγίας ΣΠΕ, εκτός εάν εκτιμηθεί ότι το σύνολο των εξαιρουμένων σχεδίων, βάσει κριτηρίων όπως, ιδίως, το αντικείμενό τους, η γεωγραφική έκταση που καλύπτουν ή ο [μη] ευάλωτος χαρακτήρας των οικείων φυσικών χώρων, δεν δύναται να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

15 — Άρθρο 2, παράγραφος 4, του BauGB.

16 — Άρθρο 13 bis, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, του BauGB. Βλ., συναφώς, τη νομολογία σχετικά με τον παράνομο χαρακτήρα των ορίων ως αποκλειστικού κριτηρίου –στο πλαίσιο της ανάλογης διατάξεως του άρθρου 4, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 85/337–, ιδίως, αποφάσεις της 24ης Οκτωβρίου 1996, C-72/95, Kraaijeveld κ.λπ. (Συλλογή 1996, σ. I-5403), της 22ας Οκτωβρίου 1998, C-301/95, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1998, σ. I-6135), της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, C-392/96, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Συλλογή 1999, σ. I-5901), και της 16ης Ιουλίου 2009, C-427/07, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Συλλογή 2009, σ. I-6277).

17 — Προπαρατεθείσα (σκέψεις 46 και 47). Βλ. επίσης την απόφαση της 16ης Μαρτίου 2006, C-332/04, Επιτροπή κατά Ισπανίας (σκέψεις 77 έως 81).

43. Υπό το πρίσμα αυτής της νομολογίας, δεν είμαι πεπεισμένος ότι, στο πλαίσιο του άρθρου 13bis, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος, σημείο 1, του BauGB, ο Γερμανός νομοθέτης ενήργησε πράγματι εντός των ορίων της διακριτικής ευχέρειας που το άρθρο 3, παράγραφος 5, της οδηγίας ΣΠΕ παρέχει στα κράτη μέλη στην περίπτωση των σχεδίων και των προγραμμάτων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 3, παράγραφοι 3 και 4, της εν λόγω οδηγίας.

44. Ειδικότερα, όπως και η Επιτροπή, παρατηρώ ότι στην προκείμενη υπόθεση τίθεται το ζήτημα κατά πόσον ο Γερμανός νομοθέτης έλαβε νομίμως υπόψη όλα τα κατά το παράρτημα II της οδηγίας ΣΠΕ κρίσιμα κριτήρια –ιδίως, το κριτήριο που ρητώς μνημονεύει το Δικαστήριο στην προμνησθείσα απόφαση Valčiukienė κ.λπ., ήτοι το κριτήριο της ευαισθησίας των οικείων φυσικών περιοχών (που αναφέρεται στο σημείο 2, έκτη περίπτωση, του παραρτήματος II της οδηγίας ΣΠΕ¹⁸). Εξάλλου, η εισηγητική έκθεση στην οποία παραπέμπει η Γερμανική Κυβέρνηση ουδόλως πραγματεύεται το εν λόγω κριτήριο επί της ουσίας.

45. Εν πάση περιπτώσει, για τις ανάγκες των παρούσων προτάσεων και προκειμένου να δοθεί στο αιτούν δικαστήριο λυσιτελής απάντηση στο υποβληθέν προδικαστικό ερώτημα, σκόπιμο είναι, πρώτον, να ληφθεί υπόψη η διαπίστωση του εν λόγω δικαστηρίου σχετικά με τη συμβατότητα του άρθρου 13bis, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος, σημείο 1, του BauGB με την οδηγία ΣΠΕ –πράγμα που το εν λόγω δικαστήριο πρέπει να εξετάσει λεπτομερώς στην υπόθεση της κύριας δίκης– και, δεύτερον, να εστιαστεί το Δικαστήριο στο γεγονός ότι το ζήτημα που έθεσε το αιτούν δικαστήριο αφορά προφανώς τη σωρευτική εφαρμογή των δύο επίμαχων διατάξεων, ήτοι των άρθρων 13bis, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος, σημείο 1, και 214, παράγραφος 2bis, σημείο 1, του BauGB.

2. Το άρθρο 214, παράγραφος 2bis, σημείο 1, του BauGB (όσον αφορά τη διατήρηση της ισχύος των σχεδίων)

46. Κατά το αιτούν δικαστήριο, η πρώτη προϋπόθεση (ποιοτική) του άρθρου 13bis, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, του BauGB δεν τηρήθηκε, υπό τις περιστάσεις της υποθέσεως της κύριας δίκης, καθόσον το επίμαχο σχέδιο περιελάμβανε μέτρα εξωτερικής και όχι μόνον εσωτερικής αναπτύξεως. Ακριβώς αυτή η κρίση του αιτούντος δικαστηρίου είναι που καθιστά κρίσιμο το προδικαστικό ερώτημα.

47. Εξάλλου, αν επρόκειτο πράγματι για σχέδιο εσωτερικής αναπτύξεως, θα είχε κινηθεί ορθώς η συνοπτική διαδικασία και δεν θα υπήρχε καταρχήν κανένα πρόβλημα.

48. Αν δεχτούμε, εξάλλου, τη διαπίστωση του αιτούντος δικαστηρίου ότι το άρθρο 13bis, παράγραφος 1, του BauGB είναι σύμφωνο με την οδηγία ΣΠΕ, το ζήτημα, αυτό καθαυτό, αφορά επομένως το επίπεδο της πρακτικής αποτελεσματικότητας της εν λόγω οδηγίας, σε περίπτωση εφαρμογής του άρθρου 214, παράγραφος 2bis, σημείο 1, του BauGB και εσφαλμένης εκτιμήσεως της προϋποθέσεως του άρθρου 13bis, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος, σημείο 1, του BauGB.

49. Ειδικότερα, από την υποβληθείσα ενώπιον του Δικαστηρίου δικογραφία προκύπτει ότι το άρθρο 214, παράγραφος 2bis, σημείο 1, του BauGB, περί διατηρήσεως της ισχύος των σχεδίων, συνεπάγεται ότι τα σχέδια για την εκπόνηση των οποίων έπρεπε να γίνει εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων παραμένουν σε ισχύ μολονότι εκπονήθηκαν χωρίς εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

50. Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το γερμανικό σύστημα καθιστά άνευ πρακτικής αποτελεσματικότητας το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας ΣΠΕ, το οποίο απαιτεί να υποβάλλονται τα εν λόγω σχέδια σε εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

18 — Ήτοι «τη σπουδαιότητα και την ευαισθησία της περιοχής που ενδέχεται να επηρεαστεί».

51. Ειδικότερα, προκειμένου οι διατάξεις της οδηγίας ΣΠΕ να έχουν πρακτική αποτελεσματικότητα, τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίζουν, μεταξύ άλλων, ότι καταρτίζεται μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων όσον αφορά όλα τα σχέδια και προγράμματα ως προς τα οποία δεν μπορεί να αποκλεισθεί ότι θα έχουν επιπτώσεις στο περιβάλλον. Θεωρώ ότι τέτοιου είδους ενδεχόμενο υφίσταται στην υπόθεση της κύριας δίκης και ότι, όπως θα εξηγήσω στις παρούσες προτάσεις, το γερμανικό δίκαιο δεν παρέχει αυτή την εγγύηση.

52. Συγκεκριμένα, σχέδιο που δεν πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 13bis του BauGB δεν αποτελεί σχέδιο το οποίο, από πλευράς της οδηγίας ΣΠΕ, δεν μπορεί να έχει επιπτώσεις στο περιβάλλον. Επομένως, στην περίπτωση τέτοιου είδους σχεδίου πρέπει, κατά την εν λόγω οδηγία, να πραγματοποιηθεί μελέτη των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Όμως, κατά το γερμανικό δικαστήριο, και ακριβώς λόγω της αδυναμίας επιβολής της νομικής κυρώσεως την οποία προβλέπει το άρθρο 214, παράγραφος 2bis, σημείο 1, του BauGB για μια τέτοια παρατυπία, τούτο δεν πρόκειται να συμβεί.

53. Για τον λόγο αυτό, η εφαρμογή του άρθρου 13bis του BauGB από έναν δήμο δεν μπορεί να ελεγχθεί δικαστικώς.

54. Πράγματι, στην υπόθεση της κύριας δίκης ο δικαστής δεν έχει καμία δυνατότητα να αναστείλει την εκδίκαση της υποθέσεως (για παράδειγμα, προκειμένου να καταρτιστεί μελέτη των περιβαλλοντικών επιπτώσεων) ή να διασφαλίσει με άλλον τρόπο τη θεραπεία της μη τηρήσεως της υποχρεώσεως πραγματοποιήσεως μελέτης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Αυτός ακριβώς είναι ο λόγος για τον οποίο υποβλήθηκε προδικαστικό ερώτημα.

55. Ελλείψει δυνατότητας δικαστικού ελέγχου, δεν υπάρχει καμία εγγύηση ότι ο δήμος θα τηρήσει κατά πάσα περίπτωση, στο πλαίσιο της αξιολογήσεώς του, τα κριτήρια του παραρτήματος II της οδηγίας ΣΠΕ, τη συνεκτίμηση των οποίων επεδίωξε ακριβώς ο Γερμανός νομοθέτης μέσω της εισαγωγής της έννοιας της εσωτερικής αναπτύξεως.

56. Επιβάλλεται, ως εκ τούτου, η διαπίστωση ότι η εφαρμογή του άρθρου 214, παράγραφος 2bis, σημείο 1, του BauGB αποκλείει την εφαρμογή του άρθρου 3, παράγραφος 5, πρώτη περίοδος, της οδηγίας ΣΠΕ, καθιστώντας αδύνατη οποιαδήποτε κύρωση της υπερβάσεως από τις εθνικές αρχές της διακριτικής ευχέρειας που η οδηγία τους παρέχει.

3. Επί της παραβιάσεως των αρχών της αποτελεσματικότητας, της καλόπιστης συνεργασίας και της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας

57. Η νομολογία του Δικαστηρίου, και ειδικότερα της πρόσφατης αποφάσεως *Inter-Environnement Wallonie και Terre wallonne*¹⁹, η οποία εκδόθηκε μετά την ημερομηνία της αποφάσεως περί παραπομπής στην υπό κρίση υπόθεση, ενισχύει το συμπέρασμα στο οποίο κατέληξα στα σημεία 50 και 56 των παρούσων προτάσεων.

58. Ειδικότερα, ήδη από τη νομολογία του Δικαστηρίου (βλ. σκέψη 44 της εν λόγω αποφάσεως) προκύπτει ότι «στην περίπτωση στην οποία ένα “σχέδιο” ή ένα “πρόγραμμα” έπρεπε, προ της καταρτίσεώς του, να υποβληθεί σε εκτίμηση των επιπτώσεών του στο περιβάλλον σύμφωνα με τις απαιτήσεις της οδηγίας [ΣΠΕ], οι αρμόδιες αρχές υποχρεούνται να λάβουν όλα τα γενικά και ειδικά μέτρα προκειμένου να θεραπεύσουν την παράλειψη διενέργειας της εκτιμήσεως αυτής (βλ., κατ’ αναλογία, απόφαση *Wells* [²⁰], σκέψη 68)» (η υπογράμμιση δική μου).

19 — Προπαρατεθείσα (σκέψεις 44 και 47). Βλ. σχολιασμό της στα δημοσιεύματα: De Waele, H., *Jurisprudentie bestuursrecht* 2012, n° 99, Gazin, E., *Directive, Europe 2012*, Avril Comm. n° 4, σ. 14· Κουφάκη, I., «Στρατηγική εκτίμηση επιπτώσεων σχεδίων και προγραμμάτων στο περιβάλλον», *Νομικό Βήμα*, 2012, σ. 461-462, και Aubert, M. κ.λπ., «Chronique de jurisprudence de la CJUE – Maintien provisoire d’une norme nationale incompatible avec le droit de l’Union», *L’actualité juridique, droit administratif*, 2012, σ. 995-996.

20 — Απόφαση της 7ης Ιανουαρίου 2004, C-201/02 (Συλλογή 2004, σ. I-723).

59. Η προμνησθείσα απόφαση Inter-Environnement Wallonie και Terre wallonne προσθέτει, στη σκέψη 45, ότι «η υποχρέωση αυτή *βαρύνει επίσης όσα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα επιλαμβάνονται ενδίκων βοηθημάτων κατά τέτοιας πράξεως, υπενθυμίζεται δε συναφώς ότι ο καθορισμός των δικονομικών κανόνων που ισχύουν για ένδικα βοηθήματα κατά “σχεδίων” ή “προγραμμάτων” είναι ζήτημα της εσωτερικής έννομης τάξεως κάθε κράτους μέλους δυνάμει της αρχής της διαδικαστικής αυτονομίας των κρατών μελών, υπό την προϋπόθεση, πάντως, ότι οι κανόνες αυτοί δεν είναι λιγότερο ευνοϊκοί από εκείνους που διέπουν παρόμοιες περιπτώσεις εσωτερικής φύσεως (αρχή της ισοδυναμίας) και ότι δεν καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχει η έννομη τάξη της Ένωσης* (αρχή της αποτελεσματικότητας) (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Wells, σκέψη 67 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία)» (η υπογράμμιση δική μου).

60. Κατά συνέπεια, κατά τη σκέψη 46 της προμνησθείσας αποφάσεως Inter-Environnement Wallonie και Terre wallonne, «όσα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα επιλαμβάνονται των εν λόγω ενδίκων βοηθημάτων οφείλουν, βάσει της εθνικής τους νομοθεσίας, να λαμβάνουν μέτρα προκειμένου να *ανασταλεί η εκτέλεση ή να ακυρωθεί “σχέδιο” ή “πρόγραμμα” που καταρτίστηκε χωρίς προηγουμένως να τηρηθεί η υποχρέωση προς διενέργεια εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων* (βλ., κατ’ αναλογία, προπαρατεθείσα απόφαση Wells, σκέψη 65)» (η υπογράμμιση δική μου).

61. Τέλος, στη σκέψη 47 της προμνησθείσας αποφάσεως Inter-Environnement Wallonie και Terre wallonne, το Δικαστήριο έκρινε ότι «[ε]ιδικότερα, εάν τα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα που επιλαμβάνονται τέτοιων υποθέσεων δεν ελάμβαναν, στο πλαίσιο των ασκούμενων ενδίκων βοηθημάτων και εντός των ορίων της διαδικαστικής αυτονομίας, τα προβλεπόμενα στην εθνική τους νομοθεσία μέτρα που είναι *κατάλληλα για να αποτρέψουν την υλοποίηση όσων σχεδίων ή προγραμμάτων –συμπεριλαμβανόμενων των δράσεων που πρόκειται να εκτελεστούν στο πλαίσιο ενός προγράμματος– καταρτίστηκαν χωρίς να προηγηθεί εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων*, θα διακυβευόταν ο θεμελιώδης σκοπός της οδηγίας [ΣΠΕ]» (η υπογράμμιση δική μου).

62. Είναι επομένως σαφές ότι, οσάκις η οδηγία επιβάλλει την αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ενός σχεδίου και η εν λόγω αξιολόγηση δεν πραγματοποιείται –όπως συμβαίνει στην υπόθεση της κύριας δίκης– πρέπει να είναι νομικώς δυνατό να αποτραπεί η εφαρμογή του επίμαχου σχεδίου.

63. Επιπλέον, με την προμνησθείσα απόφαση Wells, ιδίως στη σκέψη 66, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι το κράτος μέλος υποχρεούνταν να αποκαταστήσει κάθε ζημία προκληθείσα από την παράλειψη αξιολογήσεως των επιπτώσεων στο περιβάλλον²¹.

64. Θα ήθελα να προσθέσω επίσης ότι, όπως υπογράμμισε το Δικαστήριο στην απόφαση Alassini κ.λπ.²², «[ο]ι απαιτήσεις ισοδυναμίας και αποτελεσματικότητας εκφράζουν τη γενική υποχρέωση των κρατών μελών να διασφαλίζουν την ένδικη προστασία των δικαιωμάτων που αντλούν οι πολίτες από το δίκαιο της [Ένωσης]».

65. Οσάκις η πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας ΣΠΕ αναιρείται από τις εθνικές διατάξεις, σχετικά με τη διατήρηση σε ισχύ σχεδίων που πάσχουν παρατυπίες, η αρχή της αποτελεσματικότητας παραβιάζεται, όπως προκύπτει σαφώς από τη νομολογία του Δικαστηρίου που παρατίθεται στα σημεία 57 έως 64 των παρούσων προτάσεων.

66. Ειδικότερα, όπως είδαμε προηγουμένως, από την υποβληθείσα στο Δικαστήριο δικογραφία προκύπτει ότι το άρθρο 214, παράγραφος 2bis, σημείο 1, του BauGB καθιστά πρακτικώς αδύνατη την άσκηση των δικαιωμάτων που αναγνωρίζει η έννομη τάξη της Ένωσης.

21 — Βλ. σκέψη 66 της αποφάσεως αυτής. Βλ. επίσης την υπόθεση C-420/11, Leth, η οποία εκκρεμεί επί του παρόντος ενώπιον του Δικαστηρίου, η οποία αφορά κατ’ ουσίαν το ζήτημα αν η πλήρης απουσία εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων μπορεί να θεμελιώσει δικαίωμα αποζημιώσεως έναντι του κράτους. Βλ. προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην εν λόγω υπόθεση.

22 — Απόφαση της 18ης Μαρτίου 2010, C-317/08 έως C-320/08 (Συλλογή 2010, σ. I-2213, σκέψη 49).

67. Χωρίς να λησμονείται ότι, κατά το άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να διευκολύνουν την Ευρωπαϊκή Ένωση στην εκπλήρωση της αποστολής της και να απέχουν από τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου ικανού να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των στόχων της Ένωσης, από πάγια νομολογία επίσης προκύπτει ότι κάθε εθνικός δικαστής, επιληφθείς στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του, υποχρεούται ως όργανο κράτους μέλους, σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας που προβλέπει το εν λόγω άρθρο, να εφαρμόζει πλήρως το άμεσα εφαρμοστέο δίκαιο της Ένωσης και να προασπίζει τα δικαιώματα που το δίκαιο αυτό παρέχει στους ιδιώτες, αποκλείοντας την εφαρμογή οποιασδήποτε αντίθετης προς το δίκαιο αυτό διατάξεως της εθνικής νομοθεσίας, είτε προγενέστερης είτε μεταγενέστερης του κανόνα του δικαίου της Ένωσης²³.

68. Στην υπό κρίση υπόθεση, πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη ότι το Δικαστήριο έκρινε ότι είναι ασυμβίβαστη προς τις συμφυείς με τον χαρακτήρα του δικαίου της Ένωσης επιταγές κάθε διάταξη εθνικού δικαίου ή κάθε νομοθετική, διοικητική ή δικαστική πρακτική η οποία θα είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση της αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης λόγω της μη αναγνώρισεως στο αρμόδιο για την εφαρμογή του δικαίου αυτού δικαστήριο της εξουσίας να πράττει, κατά το χρονικό ακριβώς σημείο της εφαρμογής αυτής, οτιδήποτε είναι αναγκαίο ώστε να αποκλείεται η εφαρμογή των εθνικών νομοθετικών διατάξεων που εμποδίζουν ενδεχομένως, έστω και προσωρινώς, την πλήρη αποτελεσματικότητα των κανόνων της Ένωσης²⁴.

69. Συνεπώς, στο πλαίσιο προσφυγής ασκούμενης κατά παρατυπίας ή μη καταρτίσεως μελέτης περιβαλλοντικής εκτιμήσεως, τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν, εντός των ορίων της διαδικαστικής αυτονομίας, να λαμβάνουν τα ενδεδειγμένα μέτρα για την αποτροπή της υλοποίησης των σχεδίων που δεν έχουν υποβληθεί στην επιβαλλόμενη από την οδηγία ΣΠΕ περιβαλλοντική εκτίμηση²⁵. Επίσης, στο πλαίσιο διαδικασίας αδειοδότησεως που δεν επιβάλλει καταρχήν τη διενέργεια εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, πρέπει να πραγματοποιείται εκ των υστέρων η εκτίμηση που παραλείφθηκε στο στάδιο προηγούμενων διαδικασιών για το ίδιο συνολικό έργο²⁶.

70. Ένα τελευταίο αλλά όχι ήσσονος σημασίας στοιχείο, ήτοι η αρχή της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας, αποτελεί γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης²⁷, απορρέουσα από τις κοινές στα κράτη μέλη συνταγματικές παραδόσεις, και έχει παγιωθεί με τα άρθρα 6 και 13 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, που υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950²⁸. Η εν λόγω γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης κατοχυρώνεται σήμερα με το άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης²⁹.

71. Προφανώς, εθνικές διατάξεις όπως οι επίμαχες στην κύρια δίκη δεν είναι σύμφωνες με την εν λόγω γενική αρχή.

23 — Βλ. υπ' αυτή την έννοια, ιδίως αποφάσεις της 9ης Μαρτίου 1978, 106/77, Simmenthal (Συλλογή τόμος 1978, σ. 239, σκέψεις 16 και 21), και της 19ης Ιουνίου 1990, C-213/89, Factortame κ.λπ. (Συλλογή 1990, σ. I-2433, σκέψη 19).

24 — Βλ., μεταξύ άλλων, προμνησθείσες αποφάσεις Simmenthal (σκέψεις 22 και 23), και Factortame (σκέψη 20).

25 — Βλ. κατ' αυτή την έννοια, προμνησθείσα απόφαση Inter-Environnement Wallonie και Terre wallonne, καθώς και το σημείο 39 των προτάσεων της γενικής εισαγγελία J. Kokott στην προμνησθείσα υπόθεση Leth.

26 — Απόφαση της 17ης Μαρτίου 2011, C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest κ.λπ. (η οποία δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη στη Συλλογή, σκέψη 37), καθώς και σημείο 39 των προτάσεων της γενικής εισαγγελία J. Kokott στην προμνησθείσα υπόθεση Leth.

27 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 15ης Μαΐου 1986, 222/84, Johnston (Συλλογή 1986, σ. 1651, σκέψη 18), της 15ης Οκτωβρίου 1987, 222/86, Heylens κ.λπ. (Συλλογή 1987, σ. I-4097, σκέψη 14), και της 11ης Ιανουαρίου 2001, C-226/99, Siples (Συλλογή 2001, σ. I-277, σκέψη 17).

28 — Βλ., μεταξύ άλλων, προμνησθείσα απόφαση Heylens κ.λπ. (σκέψη 14), και απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 1992, C-97/91, Oleificio Borelli κατά Επιτροπής, (Συλλογή 1992, σ. I-6313, σκέψη 14).

29 — Βλ. απόφαση της 22ας Δεκεμβρίου 2010, C-279/09, DEB (Συλλογή 2010, σ. I-13849, σκέψεις 30 και 31)· διάταξη της 1ης Μαρτίου 2011, C-457/09, Chartry (η οποία δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη στη Συλλογή, σκέψη 25), καθώς και απόφαση της 28ης Ιουλίου 2011, C-69/10, Samba Diouf (σκέψη 49). Βλ., επίσης, απόφαση της 6ης Νοεμβρίου 2012, C-199/11, Otis κ.λπ. (σκέψεις 46 επ.).

4. Τελικές παρατηρήσεις

72. Εν είδει τελικών παρατηρήσεων, θα εξετάσω τώρα τα επιχειρήματα του δήμου Μ και της Γερμανικής Κυβερνήσεως.

73. Καταρχάς, θεωρώ ότι οι παρατηρήσεις του δήμου Μ, κατ' ουσία, υποτιμούν τις πιθανότητες εφαρμογής του άρθρου 214 του BauGB σε περίπτωση εσφαλμένης αξιολογήσεως των προϋποθέσεων που προβλέπει το άρθρο 13bis, παράγραφος 1, του BauGB.

74. Ο δήμος Μ επιχειρεί ουσιαστικώς να αποδείξει ότι το άρθρο 214 του BauGB τυγχάνει εφαρμογής μόνον αν το σφάλμα στην εκτίμηση της έννοιας της εσωτερικής αναπτύξεως του άρθρου 13bis, παράγραφος 1, του BauGB είναι αντικειμενικώς αδιανόητο ή σε περίπτωση που διεπράχθη εν πλήρη επιγνώσει της καταστάσεως ή ακόμη σε περίπτωση που ουδόλως εξετάσθηκαν οι προϋποθέσεις εφαρμογής της συνοπτικής διαδικασίας.

75. Κατά τον δήμο Μ, τούτο δεν ισχύει στην υπόθεση της κύριας δίκης, διότι δεν υπήρξε πρόθεση διαπράξεως σφάλματος, ούτε κατά μείζονα λόγο η επίγνωση του σφάλματος, ή ακόμη διότι το σφάλμα ήταν καθαρά περιθωριακό και άνευ σημασίας. Το συγκεκριμένο επιχείρημα μπορεί να εντοπισθεί επίσης, υπό τη μία ή την άλλη μορφή, και στις παρατηρήσεις της Γερμανικής Κυβερνήσεως.

76. Συγκεκριμένα, η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το άρθρο 214, παράγραφος 2bis, σημείο 1, του BauGB σπανίως τυγχάνει εφαρμογής, επειδή οι γερμανικοί δήμοι δεσμεύονται από τον νόμο και επίσης λόγω του ότι υπάρχουν άλλες γενικές προγραμματικές διατάξεις στο γερμανικό πολεοδομικό δίκαιο που περιορίζουν την προσφυγή στη συνοπτική διαδικασία.

77. Αρκεί να επισημανθεί ότι το επιχείρημα αυτό είναι αλυσιτελές στην υπό κρίση υπόθεση³⁰. Εξάλλου, η δυνατότητα, όπως διατείνεται η Γερμανική Κυβέρνηση, περιορισμού των καταστάσεων στις οποίες το άρθρο 214, παράγραφος 2bis, σημείο 1, του BauGB επιτρέπει τη διατήρηση σε ισχύ των κατασκευαστικών σχεδίων εσωτερικής αναπτύξεως, δεν διασφαλίζει σε καμία περίπτωση επαρκώς τη συμβατότητά του με το άρθρο 3, παράγραφος 5, της οδηγίας ΣΠΕ.

78. Η Γερμανική Κυβέρνηση προσθέτει ότι το σφάλμα όσον αφορά την ύπαρξη της ποιοτικής προϋποθέσεως, που προβλέπει το άρθρο 13bis, παράγραφος 1 του BauGB, πρέπει να είναι «πρόδηλο και σοβαρό», ότι δεν πρόκειται για «σοβαρή προσβολή» των περιβαλλοντικών συμφερόντων ή παράκαμψη των προϋποθέσεων του άρθρου 13bis³¹ και ότι πρέπει «να αντισταθμίζε[τα]ι [ο] ευάλωτο[ς] σε σφάλματα χαρακτήρα[ς] των γενικών πολεοδομικών σχεδίων»³². Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το άρθρο 214, παράγραφος 2bis, σημείο 1, δεν καλύπτει όλες τις παραβάσεις. Επομένως, δεν τυγχάνει εφαρμογής: α) σε περίπτωση παντελούς απουσίας συγκεκριμένης καταστάσεως εσωτερικής αναπτύξεως³³, β) σε περίπτωση που δεν υπάρχει τουλάχιστον μια αξιολόγηση της πραγματικής καταστάσεως από τη σκοπιά της εσωτερικής αναπτύξεως³⁴, γ) σε περίπτωση υπερβάσεως των κατανοητών αβεβαιοτήτων και αμφιβολιών³⁵, δ) σε περίπτωση διόλου ασήμαντης υπερβάσεως από απόψεως εμβადού της εσωτερικής ζώνης³⁶, ή ε) αν πρόκειται για εκτάσεις που δεν βρίσκονται στο όριο μεταξύ του εξωτερικού και του εσωτερικού τομέα³⁷.

30 — Βλ. απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2003, C-327/00, Santex (Συλλογή 2003, σ. I-1877, σκέψεις 57 επ.).

31 — Βλ. σημείο 31 των παρατηρήσεων της Γερμανικής Κυβερνήσεως.

32 — Παρομοίως (σημείο 43).

33 — Παρομοίως (σημείο 45).

34 — Παρομοίως (σημείο 48).

35 — Παρομοίως (σημείο 49).

36 — Παρομοίως.

37 — Παρομοίως (σημείο 50).

79. Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, με την εν λόγω επιχειρηματολογία, η Γερμανική Κυβέρνηση προσπαθεί να αποδείξει ότι, πέραν από τις περιπτώσεις προδήλου σφάλματος, σφάλματος εν επιγνώσει καταστάσεως ή επηρεασμού ουσιωδών στοιχείων, το άρθρο 214, παράγραφος 2bis, σημείο 1, του BauGB δεν τυγχάνει εφαρμογής.

80. Η ερμηνεία αυτή του άρθρου 214 του BauGB δεν εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου αλλά σε αυτή του αιτούντος δικαστηρίου, το οποίο, εξάλλου, δεν παρέχει καμία ένδειξη από την οποία να μπορεί να συναχθεί ότι τη συμμερίζεται. Ούτως εχόντων των πραγμάτων, ακόμη και αν η ερμηνεία του δήμου Μ και της Γερμανικής Κυβερνήσεως ήταν ορθή, η επιχειρηματολογία τους θα ήταν αλυσιτελής, καθότι το προδικαστικό ερώτημα αφορά όλα τα είδη σφαλμάτων που μπορούν να καλύπτονται από το άρθρο 214 του BauGB.

81. Εν πάση περιπτώσει, είναι προφανές ότι το άρθρο 214 του BauGB τυγχάνει εφαρμογής όταν η ποιοτική προϋπόθεση του άρθρου 13bis, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος, σημείο 1, του BauGB έχει εκτιμηθεί κατά τρόπο εσφαλμένο. Κατά το αιτούν δικαστήριο, υπό περιστάσεις όπως αυτές της κύριας δίκης, το σχέδιο περιλαμβάνει μέτρα εξωτερικής αναπτύξεως, γεγονός που θέτει σε κίνδυνο την ίδια την ύπαρξη του κατασκευαστικού σχεδίου εσωτερικής αναπτύξεως, καθιστώντας δυνατή την εφαρμογή της συνοπτικής διαδικασίας.

82. Επιπλέον, η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει³⁸ ότι το κατασκευαστικό σχέδιο εσωτερικής αναπτύξεως είναι σχέδιο που καθορίζει «τη χρήση μικρών ζωνών σε τοπικό επίπεδο». Επομένως, πληροί ταυτοχρόνως την προϋπόθεση του άρθρου 3, παράγραφος 3, της οδηγίας ΣΠΕ. Η ως άνω κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, βάσει των λόγων αποκλεισμού του άρθρου 13bis, παράγραφος 1, τέταρτη και πέμπτη περίοδος, του BauGB, δεν είναι εξ ορισμού δυνατό να πρόκειται για σχέδια κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας ESIE, τα οποία ο νομοθέτης της Ένωσης θεώρησε ότι καταρχήν υπόκεινται σε εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Καίτοι η παρατήρηση αυτή είναι ακριβής, δεν αναιρεί επ' ουδενί τα συμπεράσματα στα οποία κατέληξα όσον αφορά το άρθρο 214 του BauGB. Το ίδιο ισχύει και όσον αφορά τις παρατηρήσεις της Γερμανικής Κυβερνήσεως, στα σημεία 74 έως 81 των γραπτών παρατηρήσεών της, καθότι το ζήτημα –τουλάχιστον στην υπό κρίση υπόθεση ενώπιον του Δικαστηρίου³⁹– δεν είναι η συμφωνία του άρθρου 13bis του BauGB με την οδηγία ESIE, αλλά η συμβατότητα της σωρευτικής εφαρμογής των άρθρων 13bis και 214 του BauGB με την εν λόγω οδηγία.

83. Αληθεύει επίσης⁴⁰ ότι δεν συνεπάγεται κατά τρόπο συστηματικό σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις οποιαδήποτε μη τήρηση της ποιοτικής προϋποθέσεως του άρθρου 13bis του BauGB, παύει, όμως, να πρόκειται πλέον –στην πράξη– για κατασκευαστικό σχέδιο εσωτερικής αναπτύξεως.

84. Αληθεύει επίσης ότι, όπως υποστηρίζει η Γερμανική Κυβέρνηση⁴¹, το άρθρο 214 του BauGB δεν αναιρεί τον παράνομο χαρακτήρα των εσφαλμένων εκτιμήσεων σχετικά με το όριο εμβαδού, αλλά επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, και πάλι, το ζήτημα δεν έγκειται σε τούτο⁴² όσο στο γεγονός ότι η ανυπαρξία της βασικής ποιοτικής προϋποθέσεως δεν ασκεί επιρροή στην ακυρότητα, τη δε απουσία νομικών συνεπειών τόνισε η ίδια η Γερμανική Κυβέρνηση στο σημείο 88 των παρατηρήσεών της.

38 — Παρομοίως (σημείο 73).

39 — Βλ. σημείο 45 των παρουσών προτάσεων.

40 — Βλ. σημείο 83 των παρατηρήσεων της Γερμανικής Κυβερνήσεως.

41 — Στο σημείο 87 των παρατηρήσεών της.

42 — Βλ. το ίδιο επιχείρημα στο σημείο 90 των παρατηρήσεών της.

85. Τέλος, η εν λόγω κυβέρνηση υποστηρίζει ότι «το δίκαιο της Ένωσης δεν επιβάλλει κατά τρόπο επιτακτικό την ακυρότητα μιας νομικής πράξεως συνεπεία διαδικαστικής πλημμέλειας, αλλά αναγνωρίζει, ως γενικές αρχές του δικαίου, τον οριστικό χαρακτήρα των διοικητικών πράξεων και η επιδίωξη της ασφάλειας δικαίου που τον υπαγορεύει»⁴³.

86. Καίτοι αληθεύει ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν επιβάλλει συγκεκριμένο είδος νομικής κυρώσεως, δεν επιτρέπει την αποστέρηση μιας οδηγίας από την πρακτική της αποτελεσματικότητα. Καίτοι η νομική συνέπεια της υπερβάσεως από κράτος μέλος του περιθωρίου εκτιμήσεως που του αφήνει η οδηγία δεν είναι κατ' ανάγκη η ακυρότητα της νομικής πράξεως που συγκεκριμενοποιεί αυτή την υπέρβαση, η υπέρβαση αυτή πρέπει τουλάχιστον να μην εκτελείται ή να μην τίθεται σε εφαρμογή (για παράδειγμα, μέσω αναστολής ή αιρέσεως αναβλητικής της εκτελέσεως σχεδίου ή ακόμη, όπως εν προκειμένω, διαδικασίας, μέσω της οποίας η περιβαλλοντική εκτίμηση θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί ακόμα και κατά τη διάρκεια της ένδικης διαδικασίας).

87. Βάσει του συνόλου των προεκτεθέντων, φρονώ ότι ο απόλυτος αποκλεισμός νομικής προστασίας και ελέγχου σε περίπτωση παράνομης παραλείψεως καταρτίσεως μελέτης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων –όπως συνέβη στην υπόθεση της κύριας δίκης– στερεί από την οδηγία ΣΠΕ την πρακτική της αποτελεσματικότητα⁴⁴, δεν είναι σύμφωνος με την αρχή της αποτελεσματικότητας των εθνικών διαδικασιών που εγγυώνται την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών καθώς και με την αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και είναι αντίθετος προς την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, δυνάμει της οποίας τα κράτη μέλη υποχρεούνται να εξαλείφουν τις παράνομες συνέπειες των παραβιάσεων του δικαίου της Ένωσης⁴⁵.

IV – Πρόταση

88. Συνεπώς, στο υποβληθέν από το Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η ακόλουθη απάντηση:

Αντιβαίνει στο άρθρο 3 της οδηγίας 2001/42/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 2001, σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, καθώς και στις αρχές της αποτελεσματικότητας, της καλόπιστης συνεργασίας και της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας ρύθμιση κράτους μέλους –όπως η επίδικη στην κύρια δίκη– προβλέπουσα ότι η μη τήρηση προϋποθέσεως που τάσσουν οι διατάξεις περί μεταφοράς της οδηγίας αυτής στην εσωτερική έννομη τάξη και η οποία θεσπίζει την απαλλαγή της εγκρίσεως κατασκευαστικού σχεδίου ειδικού τύπου από την υποχρέωση προηγούμενης εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων δεν μπορεί να προσβληθεί δικαστικώς, καθόσον βάσει της εν λόγω ρυθμίσεως η συγκεκριμένη πλημμέλεια δεν ασκεί καμία επιρροή στο κύρος του εν λόγω κατασκευαστικού σχεδίου.

43 — Παρομοίως (σημείο 100). Η Γερμανική Κυβέρνηση παραπέμπει στην ακόλουθη νομολογία: αποφάσεις της 13ης Ιανουαρίου 2004, C-453/00, Kühne & Heitz (Συλλογή 2004, σ. I-837, σκέψη 24), και της 12ης Φεβρουαρίου 2008, C-2/06, Kempter (Συλλογή 2008, σ. I-411, σκέψη 37).

44 — Βλ., μεταξύ άλλων, σημείο 36 ανωτέρω και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

45 — Βλ., ιδίως, προμνησθείσα απόφαση Wells (σκέψη 64).