ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
της 3ης Μαρτίου 2020[1]

Υπόθεση C-24/19

A,
B,
C,
D,
E
κατά
Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen,
παρισταμένου του:
Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW

[αίτηση του Raad voor Vergunningsbetwistingen
(συμβουλίου επιλύσεως ενδίκων διαφορών σχετικά με άδειες, Βέλγιο)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Οδηγία 2001/42 – Εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων – Στρατηγική εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων – Έννοια των σχεδίων και προγραμμάτων – Όροι σχετικά με την κατασκευή αιολικών πάρκων καθορισθέντες με κανονιστική απόφαση και διοικητική εγκύκλιο – Νομικές συνέπειες της παραλείψεως διενέργειας στρατηγικής εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων – Εξουσία του εθνικού δικαστηρίου να αποφασίσει την προσωρινή διατήρηση των αποτελεσμάτων των εθνικών πράξεων»

1. Η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων «έργων» ή ορισμένων «σχεδίων και προγραμμάτων» αποτελεί ένα από τα βασικά εργαλεία του δικαίου της Ένωσης για την επίτευξη ενός υψηλού επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος.

2. Η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των *έργων* διέπεται από την οδηγία 2011/92/ΕΕ[2] ενώ αυτή των *σχεδίων και προγραμμάτων* από την οδηγία 2001/42/ΕΚ[3]. Ως προς τη δεύτερη, το Δικαστήριο έχει μέχρι στιγμής εκδώσει, εάν δεν απατώμαι, δεκαεπτά αποφάσεις, σημαντικό ποσοστό των οποίων αφορά αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως που είχαν υποβληθεί από βελγικά δικαστήρια.

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

2 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (ΕΕ 2012, L 26, σ. 1, στο εξής: οδηγία ΕΠΕ).

3 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 2001, σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων (ΕΕ 2011, L 197, σ. 30). Είναι ομοίως γνωστή ως οδηγία για τη «στρατηγική εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων» (στο εξής: οδηγία ΣΕΠΕ).

3. Το Raad voor Vergunningsbetwistingen (συμβούλιο επιλύσεως ενδίκων διαφορών σχετικά με άδειες, Βέλγιο) υποβάλλει στο Δικαστήριο σειρά ερωτημάτων ως προς το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας ΣΕΠΕ, καλώντας το Δικαστήριο, μεταξύ άλλων, να αναθεωρήσει τη νομολογία που εισήγαγε η απόφαση της 22ας Μαρτίου 2012, Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ.[4]

4. Το ίδιο δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί εάν τα εθνικά δικαστήρια μπορούν να διατηρήσουν προσωρινώς τα αποτελέσματα της επίμαχης εν προκειμένω εθνικής ρυθμίσεως σε περίπτωση που αυτή δεν είναι συμβατή με το δίκαιο της Ένωσης, σε συμμόρφωση με τη νομολογία της αποφάσεως της 28ης Φεβρουαρίου 2012, Inter-Environnement Wallonie και Terre wallonne[5].

I. Το νομικό πλαίσιο

Α. Το δίκαιο της Ένωσης. Η οδηγία 2001/42

5. Κατά το άρθρο 1:

«Στόχος της παρούσας οδηγίας είναι η υψηλού επιπέδου προστασία του περιβάλλοντος και η ενσωμάτωση περιβαλλοντικών ζητημάτων στην προετοιμασία και θέσπιση σχεδίων και προγραμμάτων με σκοπό την προώθηση βιώσιμης ανάπτυξης, εξασφαλίζοντας ότι, σύμφωνα με την παρούσα οδηγία, θα γίνεται εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων για ορισμένα σχέδια και προγράμματα που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.»

6. Κατά το άρθρο 2:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας:

α) ως “σχέδια και προγράμματα” νοούνται τα σχέδια και προγράμματα, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, καθώς και οι τροποποιήσεις τους:

   – που εκπονούνται ή/και εγκρίνονται από μια αρχή σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο ή που εκπονούνται από μια αρχή προκειμένου να εγκριθούν, μέσω νομοθετικής διαδικασίας, από το Κοινοβούλιο ή την Κυβέρνηση, και

   – που απαιτούνται βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων,

β) ως “εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων” νοείται η εκπόνηση περιβαλλοντικής μελέτης, η διεξαγωγή διαβουλεύσεων, η συνεκτίμηση της περιβαλλοντικής μελέτης και των αποτελεσμάτων των διαβουλεύσεων κατά τη λήψη αποφάσεων καθώς και η παροχή πληροφοριών σχετικά με την απόφαση, σύμφωνα με τα άρθρα 4 έως 9,

[…]».

7. Το άρθρο 3 ορίζει τα 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.

4 Υπόθεση C-567/10 (στο εξής: απόφαση Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ., EU:C:2012:159). Εν συνόψει, κατά την απόφαση αυτή, η οδηγία ΣΕΠΕ δεν καλύπτει μόνον τα σχέδια και προγράμματα που επιβάλλονται από εθνική ρύθμιση αλλά και εκείνα που προβλέπονται μεν νομοθετικώς, πλην όμως δεν είναι υποχρεωτικό να εγκριθούν.

5 Υπόθεση C-41/11 (στο εξής: απόφαση Inter-Environnement Wallonie, EU:C:2012:103).

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

α) τα οποία εκπονούνται για τη γεωργία, δασοπονία, αλιεία, ενέργεια, βιομηχανία, μεταφορές, διαχείριση αποβλήτων, διαχείριση υδάτινων πόρων, τηλεπικοινωνίες, τουρισμό, 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, 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.

[…]»

Β. Το βελγικό δίκαιο

1. Το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II[6]

8. Η απόφαση της Φλαμανδικής Κυβερνήσεως της 1ης Ιουνίου 1995, περί θεσπίσεως γενικών και τομεακών κανόνων στον τομέα της υγιεινής του περιβάλλοντος (στο εξής: VLAREM II), η οποία θεσπίστηκε κατ' εφαρμογήν προηγουμένων διατάξεων της ιδίας κυβερνήσεως[7], τροποποιήθηκε ουσιωδώς το 2011[8] με την προσθήκη του τμήματος 5.20.6, υπό τον τίτλο «Εγκαταστάσεις παραγωγής ηλεκτρισμού από αιολική ενέργεια».

9. Το εν λόγω τμήμα 5.20.6 περιλαμβάνει κανόνες για τα αιολικά πάρκα σχετικούς με τη στροβοσκοπική σκίαση, ορισμένα ζητήματα ασφάλειας και τον θόρυβο των εγκαταστάσεων αυτών παραγωγής αιολικής ενέργειας.

2. Η διοικητική εγκύκλιος του 2006[9]

10. Η εγκύκλιος απευθύνεται σε δημάρχους και δημοτικά συμβούλια, κυβερνήτες επαρχιών, μέλη μόνιμων (επαρχιακών) επιτροπών και υπαλλήλους αρμόδιους για την εξέταση αιτήσεων αδειών.

6 Besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne

7 Vlaams decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (διάταγμα της Περιφέρειας της Φλάνδρας της 5ης Απριλίου 1995, για τη θέσπιση γενικών κανόνων στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής, στο εξής: DABM του 1995), το οποίο τροποποίησε το Vlaams decreet betreffende de milieuvergunning van 28 juni 1985 (διάταγμα της Περιφέρειας της Φλάνδρας της 28ης Ιουνίου 1985 για τις περιβαλλοντικές άδειες, στο εξής: διάταγμα για τις περιβαλλοντικές άδειες).

8 Άρθρο 99 της besluit van 23 december 2011 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen (αποφάσεως της 23ης Δεκεμβρίου 2011 για την τροποποίηση της αποφάσεως της Φλαμανδικής Κυβερνήσεως της 6ης Φεβρουαρίου 1991, περί θεσπίσεως των φλαμανδικών κανονιστικών ρυθμίσεων σχετικά με την περιβαλλοντική άδεια, και της αποφάσεως της Φλαμανδικής Κυβερνήσεως της 1ης Ιουνίου 1995, περί θεσπίσεως γενικών και τομεακών κανόνων).

9 Omzendbrief van 12 mei 2006 EME/2006/01 – RO/2006/02 «afweginskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines» (εγκύκλιος EME/2006/01 – RO/2006/02 της 12ης Μαΐου 2006, σχετικά με το πλαίσιο αξιολογήσεως και τις προϋποθέσεις για την εγκατάσταση ανεμογεννητριών, στο εξής: εγκύκλιος). Αντικαταστάθηκε από την Omzendbrief R0/2014/02 van 25 april 2014 betreffende het afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines (εγκύκλιο R0/2014/02 της 25ης Απριλίου 2014, σχετικά με το πλαίσιο αξιολογήσεως και τις προϋποθέσεις για την εγκατάσταση ανεμογεννητριών).

11. Με την εγκύκλιο αυτή καθορίζονται οι κατευθυντήριες γραμμές της Φλαμανδικής Κυβερνήσεως με σκοπό να εξασφαλιστούν επαρκείς δυνατότητες αναπτύξεως της χερσαίας αιολικής ενέργειας και να περιοριστούν οι επιπτώσεις της σε διάφορους τομείς (μεταξύ άλλων στη φύση, στο τοπίο, στο οικιστικό και βιοτικό περιβάλλον, στην οικονομία, στον θόρυβο, στην ασφάλεια, στην ενεργειακή αποδοτικότητα κ.λπ.).

12. Για τον καθένα από τους τομείς αυτούς καθορίζονται κανόνες οι οποίοι –όπως και οι κανόνες της VLAREM II– πραγματεύονται λεπτομερέστερα ζητήματα όπως ο θόρυβος, η στροβοσκοπική σκίαση, η ασφάλεια και η φύση των αιολικών εγκαταστάσεων.

13. Η εγκύκλιος στηρίζεται στους πυλώνες της βιώσιμης χωροταξικής αναπτύξεως και της βιώσιμης καταναλώσεως ενέργειας, καθώς στα πλεονεκτήματα της αιολικής ενέργειας και στην προστιθέμενη αξία της έναντι άλλων πηγών ενέργειας.

14. Στο επίκεντρο βρίσκεται η χωροταξική αρχή της αποκεντρωμένης ομαδοποιήσεως (clustering): η κατά το δυνατόν μεγαλύτερη ομαδοποίηση των ανεμογεννητριών έχει ως σκοπό να εξασφαλίσει τη διατήρηση των υφιστάμενων ελεύθερων εκτάσεων στην έντονα αστικοποιημένη Φλάνδρα.

15. Τέλος, η εγκύκλιος περιγράφει τον ρόλο της καλούμενης Windwerkgroep (ομάδας εργασίας για την αιολική ενέργεια) η οποία είναι αρμόδια να επιλέγει τους τόπους εγκαταστάσεως των μεγάλων αιολικών πάρκων και να τους προτείνει στον Minister van Ruimtelijke Ordening (Υπουργό Χωροταξίας της Φλαμανδικής Κυβερνήσεως). Ακόμη, η εν λόγω ομάδα εργασίας αναλαμβάνει συμβουλευτικό ρόλο όσον αφορά συγκεκριμένες αιτήσεις άδειας.

II. Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

16. Στις 25 Μαρτίου 2011, η NV Electrabel (στο εξής: Electrabel) υπέβαλε στην αρμόδια αρχή αίτηση χορηγήσεως πολεοδομικής άδειας για την εγκατάσταση οκτώ ανεμογεννητριών. Στην πορεία της διαδικασίας απέσυρε την αίτηση για μία εξ αυτών.

17. Με απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 2016, ο αρμόδιος υπάλληλος[10] χορήγησε, υπό όρους, άδεια για την εγκατάσταση πέντε ανεμογεννητριών επί των εκτάσεων κατά μήκος του αυτοκινητόδρομου E40 στο έδαφος των Δήμων Aalter και Nevele[11]. Το σκεπτικό της αποφάσεως αυτής παραπέμπει στις κρίσιμες νομοθετικές διατάξεις, συμπεριλαμβανομένων της VLAREM II και της εγκυκλίου.

18. Η άδεια χορηγήθηκε κατόπιν εξετάσεως των ενστάσεων και παρατηρήσεων που είχαν υποβληθεί, οι οποίες αφορούσαν, μεταξύ άλλων, τις επιπτώσεις για το τοπίο, την ηχορύπανση, τη χωροταξία, τη στροβοσκοπική σκίαση και την ασφάλεια[12].

19. Πέντε προσφεύγοντες ζήτησαν από το αιτούν δικαστήριο να ακυρώσει την απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 2016. Υποστήριξαν ότι η απόφαση αυτή είχε στηριχθεί σε ένα κανονιστικό corpus (τη VLAREM II και την εγκύκλιο) ασύμβατο με τα άρθρα 2, στοιχείο α′, και 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας ΣΕΠΕ, καθόσον είχε θεσπιστεί χωρίς να διενεργηθεί η σχετική εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

10 Συγκεκριμένα, ο gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen (afdeling Oost-Vlaanderen) (περιφερειακός υπάλληλος πολεοδομικής αναπτύξεως του Υπουργείου Χωροταξίας της Φλάνδρας, τμήμα ανατολικής Φλάνδρας, στο εξής: φλαμανδική διοίκηση).

11 Με βάση τα ισχύοντα περιφερειακά σχέδια, τα αγροτεμάχια επί των οποίων επρόκειτο να εγκατασταθούν οι ανεμογεννήτριες βρίσκονται εν μέρει σε αγροτική περιοχή και εν μέρει σε αγροτική περιοχή φυσικού κάλλους.

12 Εξετάστηκαν αναλυτικώς οι αναλύσεις των υδάτων, η μελέτη σχετικά με τις επιπτώσεις στο περιβάλλον, η εκτίμηση της χωροταξίας και οι διάφορες συλλεγείσες γνωμοδοτήσεις.

20. Κατά τη φλαμανδική διοίκηση, το κανονιστικό αυτό *corpus* δεν συνιστά σχέδιο ή πρόγραμμα κατά την έννοια της οδηγίας ΣΕΠΕ καθόσον δεν θεσπίζει ένα συνεκτικό και αρκούντως πλήρες σύστημα για την εγκατάσταση των έργων αιολικής ενέργειας.

21. Παρά τις διευκρινίσεις που παρέσχε η απόφαση D'Oultremont κ.λπ.[13], το αιτούν δικαστήριο διερωτάται ως προς το κύρος του φλαμανδικού νομοθετικού corpus (VLAREM II και εγκύκλιος) καθώς και ως προς τη νομική βάση των επίμαχων αδειών εγκαταστάσεως ανεμογεννητριών, εφόσον κριθεί ότι το εν λόγω νομοθετικό corpus προϋπέθετε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

22. Επιπλέον, το αιτούν δικαστήριο καλεί το Δικαστήριο να αναθεωρήσει την πάγια νομολογία του, όπως αυτή έχει καθιερωθεί από της εκδόσεως της αποφάσεως Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ., όσον αφορά το λεκτικό σύμπλεγμα «που απαιτούνται βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων» του άρθρου 2, στοιχείο α', της οδηγίας ΣΕΠΕ[14].

23. Κατά το εθνικό δικαστήριο, το Δικαστήριο θα έπρεπε να προκρίνει μια ερμηνεία εγγύτερη προς την πρόθεση του νομοθέτη της Ένωσης, κατά την οποία η διάταξη αυτή θα είχε εφαρμογή μόνο σε πράξεις που πρέπει υποχρεωτικώς να θεσπίζονται από τον εθνικό νομοθέτη και όχι σε πράξεις που *εντάσσονται* σε πλαίσιο εθνικών νομοθετικών ή κανονιστικών διατάξεων. Αναφέρει ότι πρόκειται για την ερμηνεία που είχε αρχικώς προτείνει η γενική εισαγγελέας J. Kokott με τις προτάσεις της στην υπόθεση Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ.[15].

24. Στο πλαίσιο αυτό, το Raad voor Vergunningsbetwistingen (συμβούλιο επιλύσεως ενδίκων διαφορών σχετικά με άδειες) υποβάλλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«Έχουν το άρθρο 2, στοιχείο α', και το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2001/42/ΕΚ την έννοια ότι το άρθρο 99 της Besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2011 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (αποφάσεως της Φλαμανδικής Κυβερνήσεως της 23ης Δεκεμβρίου 2011, για την τροποποίηση της αποφάσεως της Φλαμανδικής Κυβερνήσεως της 6ης Φεβρουαρίου 1991, περί θεσπίσεως των φλαμανδικών κανονιστικών ρυθμίσεων σχετικά με την περιβαλλοντική άδεια, και της αποφάσεως της Φλαμανδικής Κυβερνήσεως της 1ης Ιουνίου 1995, περί θεσπίσεως γενικών και τομεακών κανόνων στον τομέα της υγιεινής του περιβάλλοντος), σχετικά με την προσαρμογή των αποφάσεων αυτών στην ανάπτυξη της τεχνικής, που εισάγει στη VLAREM II το τμήμα 5.20.6 για τις εγκαταστάσεις παραγωγής ηλεκτρικού ρεύματος από αιολική ενέργεια, καθώς και η Omzendbrief "Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines" (εγκύκλιος "Πλαίσιο αξιολογήσεως και προϋποθέσεις για την εγκατάσταση ανεμογεννητριών", στο εξής: εγκύκλιος) του 2006 [στο εξής, από κοινού: εξεταζόμενα νομικά εργαλεία], που περιέχουν διάφορες διατάξεις για την εγκατάσταση ανεμογεννητριών, μεταξύ άλλων μέτρα ασφάλειας και κανόνες που ρυθμίζουν τη στροβοσκοπική σκίαση και τα επίπεδα θορύβου ανάλογα με τη ζώνη χωροταξικού σχεδιασμού, πρέπει να χαρακτηρίζονται ως "σχέδιο ή πρόγραμμα" κατά την έννοια των παρατιθέμενων διατάξεων της οδηγίας; Σε περίπτωση που προκύψει ότι πριν

13 Απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 2016 (C-290/15, στο εξής: απόφαση D'Oultremont, EU:C:2016:816).

14 Απόφαση Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ., σκέψη 31.

15 Προτάσεις της 17ης Νοεμβρίου 2011, Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ. (C-567/10, EU:C:2011:755, σημεία 14 έως 20).

από τη θέσπιση των εξεταζόμενων νομικών εργαλείων έπρεπε να διενεργηθεί εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων, μπορεί το αιτούν δικαστήριο να μεταθέσει χρονικώς τις νομικές συνέπειες του παράνομου χαρακτήρα των νομικών αυτών εργαλείων; Συναφώς, πρέπει να υποβληθούν ορισμένα επιμέρους ερωτήματα:

1) Μπορεί να θεωρηθεί ως "σχέδιο ή πρόγραμμα" κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο α', της οδηγίας ΣΕΠΕ πολιτικό μέτρο όπως η προκειμένη εγκύκλιος η οποία εκδόθηκε στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας και της ελευθερίας πολιτικής δράσεως που διαθέτει η οικεία αρχή, λόγος άλλωστε για τον οποίον δεν καθορίζεται, κατά κυριολεξία, αρμόδια αρχή για την εκπόνηση "σχεδίων ή προγραμμάτων" και δεν προβλέπεται τυπική διαδικασία εκπονήσεως;

2) Μπορεί να θεωρηθεί ως "σχέδιο ή πρόγραμμα" κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο α', της οδηγίας ΣΕΠΕ πολιτικό μέτρο ή γενική ρύθμιση όπως τα εξεταζόμενα νομικά εργαλεία, μόνο για τον λόγο ότι περιορίζει εν μέρει τη διακριτική ευχέρεια της αρχής που είναι αρμόδια για τη χορήγηση αδειών, ακόμη και αν δεν συνιστά απαίτηση ή αναγκαία προϋπόθεση για τη χορήγηση άδειας ή δεν επιδιώκει να καθορίσει πλαίσιο για τη χορήγηση μελλοντικών αδειών, μολονότι, κατά τον νομοθέτη της Ένωσης, ο σκοπός αυτός αποτελεί συστατικό στοιχείο της έννοιας των "σχεδίων και προγραμμάτων";

3) Μπορεί να θεωρηθεί ως "σχέδιο ή πρόγραμμα" κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο α', της οδηγίας ΣΕΠΕ πολιτικό μέτρο όπως η εξεταζόμενη εγκύκλιος, που ανάγεται σε λόγους ασφάλειας δικαίου και, ως εκ τούτου, εκπονήθηκε απολύτως προαιρετικά και δεν αντιβαίνει τέτοια ερμηνεία στη νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία η τελολογική ερμηνεία οδηγίας δεν δύναται να παρεκκλίνει ουσιωδώς από τη σαφώς εκφρασθείσα βούληση του νομοθέτη της Ένωσης;

4) Μπορεί να θεωρηθεί ως "σχέδιο ή πρόγραμμα" κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο α', της οδηγίας ΣΕΠΕ το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II που περιέχει διατάξεις των οποίων η θέσπιση δεν ήταν υποχρεωτική και δεν αντιβαίνει τέτοια ερμηνεία στη νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία η τελολογική ερμηνεία οδηγίας δεν δύναται να παρεκκλίνει ουσιωδώς από τη σαφώς εκφρασθείσα βούληση του νομοθέτη της Ένωσης;

5) Μπορούν να θεωρηθούν ως "σχέδιο ή πρόγραμμα […] τα οποία καθορίζουν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων" κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο α', και του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας ΣΕΠΕ πολιτικό μέτρο και κανονιστική κυβερνητική απόφαση όπως τα εξεταζόμενα νομικά εργαλεία, που έχουν περιορισμένο ενδεικτικό χαρακτήρα ή τουλάχιστον δεν θέτουν ορισμένο πλαίσιο από το οποίο να προκύπτει δικαίωμα εκτελέσεως έργου και δεν παρέχουν δικαίωμα σε πλαίσιο εντός του οποίου δύνανται να επιτραπούν έργα και δεν αντιβαίνει τέτοια ερμηνεία στη νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία η τελολογική ερμηνεία οδηγίας δεν δύναται να παρεκκλίνει ουσιωδώς από τη σαφώς εκφρασθείσα βούληση του νομοθέτη της Ένωσης;

6) Μπορούν να θεωρηθούν ως "σχέδιο ή πρόγραμμα" κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο α', σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας ΣΕΠΕ και, επομένως, ως πράξεις οι οποίες θεσπίζουν κανόνες και διαδικασίες ελέγχου στον οικείο τομέα και προβλέπουν σημαντικό σύνολο κριτηρίων και προϋποθέσεων για την αδειοδότηση και εκτέλεση ενός ή περισσότερων έργων που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, πολιτικό μέτρο όπως η εγκύκλιος EME/2006/01- RO/2006/02, η οποία έχει αμιγώς ενδεικτικό χαρακτήρα, και/ή κανονιστική κυβερνητική απόφαση όπως το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II, το οποίο καθορίζει απλώς ελάχιστα όρια για τη χορήγηση άδειας και κατά τα λοιπά ισχύει απολύτως αυτόνομα ως γενική ρύθμιση, ενώ αμφότερα προβλέπουν μόνον περιορισμένο αριθμό κριτηρίων και προϋποθέσεων και ούτε το εν λόγω μέτρο ούτε η εν λόγω κυβερνητική απόφαση είναι αυτοτελώς καθοριστικά για οποιοδήποτε κριτήριο ή οποιαδήποτε προϋπόθεση και, ως εκ τούτου, θα μπορούσε να προβληθεί το επιχείρημα ότι βάσει αντικειμενικών δεδομένων δύναται να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να μπορέσουν να επηρεάσουν σημαντικά το περιβάλλον;

7) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο προηγούμενο ερώτημα, δύναται δικαστήριο να προβεί σε τέτοια διαπίστωση μετά από την έκδοση της αποφάσεως ή τη θέσπιση των ψευδοκανονιστικών διατάξεων (όπως είναι οι εξεταζόμενοι κανόνες της VLAREM II και η εγκύκλιος);

8) Εάν από την απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα προκύψει ότι τα εξεταζόμενα νομικά εργαλεία είναι παράνομα, δύναται δικαστήριο το οποίο έχει μόνον έμμεση δικαιοδοσία στο πλαίσιο ενστάσεως και του οποίου η απόφαση ισχύει μόνον inter partes, να διατάξει τη διατήρηση των αποτελεσμάτων της παράνομης αποφάσεως και/ή εγκυκλίου, εφόσον τα παράνομα νομικά εργαλεία συμβάλλουν στην επίτευξη σκοπού περιβαλλοντικής προστασίας όπως αυτός που επιδιώκεται από μια οδηγία κατά την έννοια του άρθρου 288 ΣΛΕΕ και εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του δικαίου της Ένωσης όσον αφορά μια τέτοια διατήρηση (όπως αυτές τίθενται στην απόφαση της 28ης Ιουλίου 2016, Association France Nature Environnement, [C-379/15, στο εξής: απόφαση Association France Nature Environnement, EU:C:2016:603]);

9) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο ερώτημα 8, δύναται δικαστήριο να διατάξει τη διατήρηση των αποτελεσμάτων του προσβαλλόμενου έργου, προκειμένου να εκπληρώσει κατ' αυτόν τον τρόπο εμμέσως τις προϋποθέσεις του δικαίου της Ένωσης για τη διατήρηση των νομικών συνεπειών σχεδίου ή προγράμματος που δεν συμμορφώνεται με την οδηγία ΣΕΠΕ (όπως αυτές τίθενται στην απόφαση Association France Nature Environnement);»

25. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν οι Α κ.λπ., η Βελγική και η Ολλανδική Κυβέρνηση, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου καθώς και η Επιτροπή.

26. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 9ης Δεκεμβρίου 2019 παρενέβησαν οι Α κ.λπ., ο παρεμβαίνων στην κύρια δίκη Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZM (οργανισμός ανανεώσιμων πηγών ενέργειας Φλάνδρας VZM), η Βελγική και η Ολλανδική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή.

III. Ανάλυση των προδικαστικών ερωτημάτων

Α. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

27. Το αιτούν δικαστήριο υποβάλλει εννέα προδικαστικά ερωτήματα τα οποία μπορούν να ομαδοποιηθούν σε δύο ερωτήματα:

– με τα επτά πρώτα ερωτήματα ζητεί να διευκρινιστεί εάν η έννοια των σχεδίων και προγραμμάτων με σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον τα οποία χρήζουν εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων (άρθρο 2, στοιχείο α', και άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας ΣΕΠΕ) περιλαμβάνει εθνική κανονιστική ρύθμιση όπως η επίμαχη.

– με τα δύο τελευταία ερωτήματα διερωτάται εάν είναι δυνατός ο περιορισμός των διαχρονικών αποτελεσμάτων ενδεχόμενης ακυρώσεως της εθνικής αυτής κανονιστικής ρυθμίσεως, καθώς και των δυνάμει αυτής χορηγηθεισών αδειών.

28. Καθόσον το Raad voor Vergunningsbetwistingen (συμβούλιο επιλύσεως ενδίκων διαφορών σχετικά με άδειες) υποβάλλει για πρώτη φορά αίτηση προδικαστικής αποφάσεως στο Δικαστήριο, πρέπει, πριν από την απάντηση στα ερωτήματα αυτά, να εξεταστεί εάν το ίδιο αποτελεί δικαστήριο κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ [16].

29. Σύμφωνα με τις παρασχεθείσες πληροφορίες, το συμβούλιο αυτό είναι δικαιοδοτικό όργανο συσταθέν το 2009 δυνάμει του άρθρου 4.8.1 του Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (φλαμανδικού κώδικα χωροταξίας), το οποίο επιλαμβάνεται προσφυγών κατά αποφάσεων καταχωρίσεως και αποφάσεων περί χορηγήσεως ή απορρίψεως πολεοδομικής άδειας ή άδειας κατατμήσεως, καθώς και κατά περιβαλλοντικών αδειών και απαλλοτριώσεων.

30. Πρόκειται για ανεξάρτητο δικαιοδοτικό όργανο, αποτελούμενο από οκτώ διοικητικούς δικαστές, οι αποφάσεις του οποίου μπορούν να προσβληθούν αναιρετικώς ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Αποφαίνεται κατόπιν κατ' αντιμωλίαν διαδικασίας, εφαρμόζοντας τους κανόνες δικαίου της Περιφέρειας της Φλάνδρας περί περιβαλλοντικών και πολεοδομικών ζητημάτων.

31. Συνεπώς, βάσει όλων των ενδείξεων το αιτούν όργανο μπορεί να χαρακτηριστεί ως δικαστήριο ικανό να κάνει χρήση του άρθρου 267 ΣΛΕΕ.

Β. Εισαγωγή στην οδηγία ΣΕΠΕ

32. Η οδηγία ΣΕΠΕ εφαρμόζει την αρχή της περιβαλλοντικής προστασίας και της εντάξεως των σχετικών απαιτήσεων στον καθορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών (άρθρα 11 και 191 ΣΛΕΕ) απαιτώντας την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά την εκπόνηση και την έγκριση των σχεδίων και προγραμμάτων που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

33. Μολονότι η λέξη «στρατηγική» δεν απαντάται ούτε στον τίτλο ούτε στο κείμενό της, είναι κοινώς γνωστή ως «οδηγία για τη στρατηγική εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων» διότι τοποθετεί την εκτίμηση αυτή σε ανώτερο επίπεδο (πιο *στρατηγικό)* απ' ό,τι η οδηγία ΕΠΕ.

34. Η οδηγία ΣΕΠΕ δεν περιλαμβάνει ουσιαστικού δικαίου απαιτήσεις για την αδειοδότηση έργων, αλλά επιδιώκει να διασφαλίσει, κατά κύριο λόγο, ότι κατά την έγκριση ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων θα λαμβάνονται υπόψη οι επιπτώσεις τους στο περιβάλλον. Πρόκειται, λοιπόν, κατ' ουσίαν, για οδηγία καθορισμού διαδικασιών, στην οποία καθιερώνονται ορισμένα στάδια τα οποία πρέπει να ακολουθούν τα κράτη μέλη κατά τον προσδιορισμό και την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων.

35. Ούτως νοούμενη, η στρατηγική εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων (στο εξής: ΣΕΠΕ) έχει ως σκοπό να βοηθήσει τους αρμόδιους για τη χάραξη πολιτικής να λαμβάνουν τεκμηριωμένες αποφάσεις που στηρίζονται σε αντικειμενικές πληροφορίες καθώς και στα αποτελέσματα των διαβουλεύσεων με το κοινό, τους ενδιαφερομένους και τις αρμόδιες αρχές.

16 Προκειμένου να κρίνει εάν το αιτούν όργανο έχει την ιδιότητα του «δικαστηρίου» κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, το Δικαστήριο λαμβάνει υπόψη σειρά στοιχείων, όπως είναι η ίδρυση του οργάνου αυτού με νόμο, ο μόνιμος χαρακτήρας του, ο δεσμευτικός χαρακτήρας της δικαιοδοσίας του, ο κατ' αντιμωλίαν χαρακτήρας της ενώπιόν του διαδικασίας, η εκ μέρους του οργάνου αυτού εφαρμογή κανόνων δικαίου, καθώς και η ανεξαρτησία του (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 17ης Ιουλίου 2014, Torresi, C-58/13 και C-59/13, EU:C:2014:2088, σκέψη 17, της 6ης Οκτωβρίου 2015, Consorci Sanitari del Maresme, C-203/14, EU:C:2015:664, σκέψη 17, και της 16ης Φεβρουαρίου 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, σκέψη 27).

36. Η οδηγία ΣΕΠΕ και η οδηγία ΕΠΕ αλληλοσυμπληρώνονται: η πρώτη επιδιώκει να τοποθετήσει χρονικώς την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων[17] ήδη στο στάδιο στρατηγικού σχεδιασμού των ενεργειών των εθνικών αρχών. Η κατ' επιταγήν της οδηγίας αυτής εξέταση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων είναι, συνεπώς, πιο ευρεία ή σφαιρική από εκείνη που αφορά συγκεκριμένο έργο.

37. Βάσει της παραδοχής αυτής, δυσκολία παρουσιάζει ο προσδιορισμός του σημείου έως το οποίο μπορεί να ανατρέχει η απαίτηση διενέργειας ΣΕΠΕ. Είναι σαφές ότι η απαίτηση αυτή ανατρέχει σε σημείο πριν από την αξιολόγηση των μεμονωμένων έργων αλλά και ότι δεν πρέπει να εκτείνεται στο σύνολο των κανονιστικών ρυθμίσεων κράτους μέλους για ζητήματα περιβάλλοντος.

38. Δεν είναι ευχερής, συνεπώς, η διάκριση μεταξύ: i) των *έργων* με επιπτώσεις στο περιβάλλον, τα οποία υπόκεινται στην οδηγία ΕΠΕ· ii) των *σχεδίων ή προγραμμάτων* με σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις, τα οποία υπόκεινται στην οδηγία ΣΕΠΕ· και iii) των *εθνικών κανονιστικών ρυθμίσεων* με ορισμένες επιπτώσεις στο περιβάλλον, οι οποίες εξαιρούνται από την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Τα όρια μεταξύ των τριών αυτών κατηγοριών αποτελούν το αντικείμενο των προδικαστικών ερωτημάτων του αιτούντος δικαστηρίου.

39. Η εφαρμογή της οδηγίας ΣΕΠΕ έχει προκαλέσει ουκ ολίγες δυσκολίες στις αρχές των κρατών μελών, τις οποίες η Επιτροπή επιχείρησε να αμβλύνει[18]. Κρίσιμο είναι να αποσαφηνιστεί τι νοείται ως σχέδια και προγράμματα και, μεταξύ τούτων, να προσδιοριστούν εκείνα που έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

Γ. Τα επτά πρώτα προδικαστικά ερωτήματα: έννοια των όρων «σχέδιο και πρόγραμμα» κατά την οδηγία ΣΕΠΕ

40. Οι κανόνες που διέπουν το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας ΣΕΠΕ περιλαμβάνονται, κατά κύριο λόγο, σε δύο αλληλένδετα μεταξύ τους άρθρα:

– το άρθρο 2, στοιχείο α', ορίζει τις σωρευτικές απαιτήσεις που πρέπει να πληρούν τα σχέδια και προγράμματα ώστε να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας: α) να έχουν εκπονηθεί ή/και εγκριθεί από μια αρχή σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο ή να έχουν εκπονηθεί από μια αρχή προκειμένου να εγκριθούν, μέσω νομοθετικής διαδικασίας, από το κοινοβούλιο ή την κυβέρνηση· και β) να απαιτούνται βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων.

– το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α', θέτει τους όρους για τον προσδιορισμό, μεταξύ των εν λόγω σχεδίων και προγραμμάτων, εκείνων που πιθανώς θα έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και που, ως εκ τούτου, πρέπει να υποβάλλονται σε ΣΕΠΕ: α) την εκπόνησή τους σε σχέση με συγκεκριμένους τομείς και οικονομικές δραστηριότητες και β) την απαίτηση να αποτελούν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων.

17 Νοουμένη υπό την ευρύτερη έννοιά της (η οποία περιλαμβάνει τόσο τη σχετική με τα σχέδια και προγράμματα όσο και τη σχετική με τα έργα εκτίμηση), η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων δικαιολογείται από την ανάγκη να σταθμίζει η αρμόδια αρχή, πριν από την απόφασή της, τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις των σχετικών τεχνικών διαδικασιών σχεδιασμού και λήψεως αποφάσεων, προκειμένου να αποφεύγεται εξαρχής η τυχόν ρύπανση ή η βλάβη του περιβάλλοντος αντί να καταπολεμούνται οι συνέπειές τους εκ των υστέρων. Βλ. αποφάσεις της 3ης Ιουλίου 2008, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-215/06, EU:C:2008:380, σκέψη 58), της 26ης Ιουλίου 2017, Comune di Corridonia κ.λπ. (C-196/16 και C-197/16, στο εξής: Comune di Corridonia κ.λπ.. EU:C:2017:589, σκέψη 33), της 31ης Μαΐου 2018, Επιτροπή κατά Πολωνίας (C-526/16, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2018:356, σκέψη 75), και της 12ης Νοεμβρίου 2019, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Αιολικό πάρκο Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, σκέψη 73).

18 Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Οδηγός για την εφαρμογή της οδηγίας 2001/42 σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων*, 2006, https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_el.pdf. Βλ. επίσης έγγραφο COM(2017) 234 τελικό, της 15ης Μαΐου 2017, Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 12 παράγραφος 3 της οδηγίας 2001/42/ΕΚ σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων. Στη θεωρία, McGuinn, J., Oulès, L., Banfi, P., McNeill, A., O'Brien, S., Lukakova, Z., Sheate, W., Kolaric, S. και Sadauskis R. *Study to support the REFIT evaluation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment (SEA Directive)*, 2019, https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/REFIT%20Study.pdf.

41. Από τον συνδυασμό των δύο αυτών άρθρων προκύπτουν, στην πραγματικότητα, τέσσερις απαιτήσεις τις οποίες θα αναλύσω εν συνεχεία, προκειμένου, αφενός, να εκθέσω γενικώς τα πλαίσιά τους και αφετέρου, να εξετάσω εάν μια ρύθμιση περιφερειακού επιπέδου όπως η επίμαχη τις πληροί.

1. Εκπόνηση ή έγκριση του σχεδίου ή προγράμματος από αρχή του κράτους μέλους

42. Η πρώτη απαίτηση, η εκτίμηση της οποίας δεν παρουσιάζει συνήθως ερμηνευτικά προβλήματα, είναι η εκπόνηση ή η έγκριση της εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως από αρχή κράτους μέλους σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο.

43. Το αιτούν δικαστήριο αναφέρει ότι οι φλαμανδικές περιφερειακές αρχές θέσπισαν το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II κατ' εφαρμογήν του διατάγματος για τις περιβαλλοντικές άδειες. Αναφέρει επίσης [19] ότι τόσο το τμήμα 5.20.6 όσο και η εγκύκλιος εκδόθηκαν με σκοπό την εφαρμογή της οδηγίας 2009/28/ΕΚ [20].

44. Η Βελγική Κυβέρνηση φρονεί, ωστόσο, ότι η πρώτη αυτή απαίτηση δεν πληρούται στην περίπτωση του τμήματος 5.20.6 της VLAREM II, όχι διότι οι διατάξεις αυτές δεν έχουν θεσπιστεί από την περιφερειακή διοίκηση αλλά διότι στερούνται του χαρακτήρα προγράμματος ή σχεδίου. Θα αποφανθώ μεταγενέστερα επί του επιχειρήματος αυτού, αν και, ήδη από το σημείο αυτό, αναφέρω ότι η κανονιστική φύση του εν λόγω τμήματος είναι, κατά την άποψή μου, αδιαμφισβήτητη.

45. Όσον αφορά την εγκύκλιο, εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να αποσαφηνίσει τα χαρακτηριστικά της κατά το εσωτερικό δίκαιο, σημείο ως προς το οποίο υπήρξαν αποκλίσεις μεταξύ των διαδίκων.

46. Σύμφωνα με τις πληροφορίες που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο, φαίνεται ότι η εγκύκλιος καταρτίστηκε και εγκρίθηκε ως διοικητική πράξη, χωρίς αυτό να σημαίνει κυριολεκτικά ότι η Περιφέρεια της Φλάνδρας ασκεί νομοθετική ή κανονιστική εξουσία. Με την εγκύκλιο αυτή εκφράζεται η βούληση της φλαμανδικής διοικήσεως να προβεί (υπό τους όρους που η εγκύκλιος θέτει) στην εφαρμογή των κανόνων περί εγκαταστάσεως αιολικών πάρκων.

47. Πιο συγκεκριμένα, κατά τη Βελγική Κυβέρνηση, η εγκύκλιος ενσωματώνει τις κατευθυντήριες γραμμές τις οποίες προτίθεται να ακολουθεί η περιφερειακή αρχή όταν ασκεί διακριτική εξουσία σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, όπως η χορήγηση αδειών για την εγκατάσταση ανεμογεννητριών.

48. Υπό την επιφύλαξη, επαναλαμβάνω, της κρίσεως του αιτούντος δικαστηρίου, εκτιμώ ότι, εάν το περιεχόμενο της εγκυκλίου δεσμεύει τη φλαμανδική περιφερειακή διοίκηση, η οποία την έχει θεσπίσει ως κανόνα για τη μελλοντική δράση της [21], η εν λόγω εγκύκλιος θα μπορεί να εμπίπτει στην έννοια του σχεδίου ή προγράμματος της οδηγίας ΣΕΠΕ. Κάτι τέτοιο δεν θα συνέβαινε εάν επρόκειτο για κείμενο χωρίς καμία νομική δεσμευτικότητα, ούτε καν ad intra.

19 Σημείο 10.2 της διατάξεως περί παραπομπής.

20 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 2009, σχετικά με την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και την τροποποίηση και τη συνακόλουθη κατάργηση των οδηγιών 2001/77/ΕΚ και 2003/30/ΕΚ (ΕΕ 2009, L 140, σ. 16).

21 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 8ης Μαρτίου 2016, Ελλάδα κατά Επιτροπής (C-431/14 P, EU:C:2016:145, σκέψη 69 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), στην οποία αναφέρεται ότι: «[…] θεσπίζοντας κανόνες συμπεριφοράς και αναγγέλλοντας, με τη δημοσίευσή τους, ότι θα τους εφαρμόζει εφεξής στις περιπτώσεις που αφορούν οι κανόνες αυτοί, η Επιτροπή αυτοπεριορίζεται κατά την άσκηση της οικείας εξουσίας εκτιμήσεως και δεν μπορεί, καταρχήν, να αποκλίνει από τους κανόνες αυτούς, άλλως υπάρχει ενδεχόμενο να ακυρωθούν οι πράξεις της, λόγω παραβιάσεως γενικών αρχών του δικαίου, όπως είναι η ίση μεταχείριση ή η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης».

2. Σχέδια ή προγράμματα που απαιτούνται βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων

α) Γενικές παρατηρήσεις

49. Κατά το άρθρο 2, στοιχείο α', δεύτερη παύλα, της οδηγίας ΣΕΠΕ, στο πεδίο εφαρμογής της εμπίπτουν τα σχέδια ή προγράμματα που εγκρίνονται από τις αρχές κράτους μέλους εφόσον «απαιτούνται βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων».

50. Μετά την απόφαση Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ., ως σχέδια και προγράμματα «που απαιτούνται», κατά την έννοια και για τους σκοπούς της εφαρμογής της οδηγίας ΣΕΠΕ, πρέπει να θεωρούνται εκείνα τα σχέδια και προγράμματα των οποίων η έγκριση στηρίζεται σε εθνικές νομοθετικές ή κανονιστικές διατάξεις, οι οποίες καθορίζουν τις αρμόδιες για την έγκρισή τους αρχές καθώς και τη διαδικασία εκπονήσεώς τους [22].

51. Το Δικαστήριο προέβη, συνεπώς, σε *διασταλτική* ερμηνεία της οδηγίας ΣΕΠΕ, εκτιμώντας ότι η οδηγία αυτή έχει εφαρμογή σε σχέδια και προγράμματα που προβλέπονται από εθνικές νομοθετικές ή κανονιστικές διατάξεις, ανεξαρτήτως του εάν η έγκρισή τους είναι *υποχρεωτική* ή *προαιρετική*.

52. Στην υπόθεση Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ., η γενική εισαγγελέας J. Kokott είχε προτείνει μια πιο περιοριστική ερμηνεία: μόνον τα σχέδια και προγράμματα των οποίων η έγκριση είναι *υποχρεωτική*, καθόσον επιβάλλεται από κανόνα του εσωτερικού δικαίου, χρήζουν ΣΕΠΕ [23].

53. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να τροποποιήσει τη νομολογία του και να την ευθυγραμμίσει με την πιο περιοριστική αυτή ερμηνεία. Η Βρετανική Κυβέρνηση στηρίζει την πρόταση αυτή, την οποία παλαιότερα είχε συμμεριστεί και το Supreme Court (Ανώτατο Δικαστήριο, Ηνωμένο Βασίλειο) με την απόφαση HS2 Action Alliance [24]. Η Βελγική Κυβέρνηση υποστήριξε την ίδια θέση, επικουρικώς, με τις γραπτές παρατηρήσεις της, αλλά υπαναχώρησε από αυτήν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Οι Α κ.λπ., η Επιτροπή και η Ολλανδική Κυβέρνηση αντιτίθενται στην άποψη αυτή και επαναβεβαιώνουν τη στήριξή τους στην εν λόγω νομολογία: κανείς εξ αυτών, ούτε εν τέλει η Βελγική Κυβέρνηση, δεν τάσσεται υπέρ της μεταστροφής της νομολογίας προς την κατεύθυνση που προτείνει το αιτούν δικαστήριο.

54. Πρέπει το Δικαστήριο να εγκαταλείψει ή, αντιθέτως, να επικυρώσει την κατ' αυτό ερμηνεία της φράσεως «*που απαιτούνται* βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων»;

55. Από πλευράς μου, αναγνωρίζω ότι στη διαμάχη επί του ζητήματος αυτού υφίστανται βάσιμα επιχειρήματα υπέρ καθεμίας από τις δύο θέσεις [25]. Εάν, τελικώς, τείνω υπέρ του να προτείνω στο Δικαστήριο την επικύρωση της νομολογίας του, το πράττω διότι, όπως κατεδείχθη κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, δεν έχει προβληθεί κάποιο *νέο* επιχείρημα που να γείρει την πλάστιγγα υπέρ της μεταστροφής της.

22 Αποφάσεις Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ., σκέψη 31, της 7ης Ιουνίου 2018, Thybaut κ.λπ. (C-160/17, στο εξής: απόφαση Thybaut κ.λπ., EU:C:2018:401, σκέψη 43), και της 12ης Ιουνίου 2019, CFE (C-43/18, στο εξής: απόφαση CFE, EU:C:2019:483, σκέψη 54).

23 Προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott, της 17ης Νοεμβρίου 2011, Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ. (C-567/10, EU:C:2011:755, σημεία 18 και 19). Με τις από 25 Ιανουαρίου 2018 προτάσεις της, Inter-Environnement Bruxelles ASBL κ.λπ. (C-671/16, EU:C:2018:39, σημεία 41 και 42), η γενική εισαγγελέας J. Kokott επανέλαβε τη θέση της, επισημαίνοντας ότι το Δικαστήριο έχει διευρύνει το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας ΣΕΠΕ πέρα από όσο είχε θελήσει ο νομοθέτης και μπορούσαν να προβλέψουν τα κράτη μέλη.

24 HS2 Action Alliance Ltd, R (on the application of) v The Secretary of State for Transport & Anor [2014] UKSC 3, σκέψεις 175 έως 189.

25 Βλ. θεωρητική ανάλυση των Ricketts, S. και Munn, J., «The Meaning of "Required by Legislative, Regulatory or Administrative Provisions"», σε Jones, G., Scotford, E. (εκδ.), *The Strategic Environmental Assessment Directive. A plan for success?*, Hart Publishing, Oxford, 2017, σ. 63 έως 79.

56. Η απουσία *νέων* επιχειρημάτων συνοδεύεται από επανάληψη, από το αιτούν δικαστήριο και όσους υποστηρίζουν την ίδια θέση, των επιχειρημάτων που έχει ήδη εκθέσει η γενική εισαγγελέας J. Kokott, τα οποία το Δικαστήριο, με επανειλημμένες αποφάσεις από το 2012, δεν συμμερίζεται[26].

57. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν υφίσταται, κατά την άποψή μου, επαρκές έρεισμα για να προτείνω άλλη λύση. Σε ανάλογες περιστάσεις έχω δηλώσει ότι[27], ενώπιον καταστάσεων όπως η επίμαχη, είναι πιο συνετό να προκριθεί η σταθερότητα της νομολογίας, ήτοι να δοθεί προτεραιότητα στο κριτήριο stare decisis ως το πλέον συνάδον με τις απαιτήσεις της ασφάλειας δικαίου.

58. Η λύση του προβλήματος εξαρτάται από το είδος ερμηνείας της οδηγίας ΣΕΠΕ που επιλέγεται:

– εάν επικρατήσει η γραμματική και ιστορική ερμηνεία του άρθρου της 2, στοιχείο α′, δεύτερη παύλα, μπορεί να υποστηριχθεί ότι μόνον τα σχέδια και προγράμματα των οποίων η έγκριση είναι νομικώς υποχρεωτική χρήζουν εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

– Αντιθέτως, εάν επικρατήσει η συστηματική και τελεολογική ερμηνεία της διατάξεως αυτής, τα σχέδια και προγράμματα των οποίων η έγκριση είναι μεν προαιρετική, αλλά προβλέπονται νομοθετικώς ή κανονιστικώς, θα εμπίπτουν επίσης στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας ΣΕΠΕ και, εφόσον έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, θα χρήζουν ΣΕΠΕ.

59. Με κίνδυνο να παραθέσω εκ νέου το περιεχόμενο μιας διαμάχης η οποία, επαναλαμβάνω, ελάχιστα νέα στοιχεία κομίζει, θα περιοριστώ να επισημάνω τις ερμηνευτικές βάσεις υπέρ της ερμηνείας που έως τώρα ακολουθεί το Δικαστήριο.

60. Η γραμματική ερμηνεία του άρθρου 2, στοιχείο α′, δεύτερη παύλα, δεν φαίνεται πειστική. Η φράση «που απαιτούνται» μπορεί να σημαίνει προγράμματα και σχέδια «που προβλέπονται», «που αξιώνονται», «που επιβάλλονται», δεν είναι όμως σαφές εάν αφορά αποκλειστικώς, ή όχι, τα σχέδια και προγράμματα των οποίων η έγκριση είναι υποχρεωτική για τις εθνικές αρχές[28]. Το ρητό in claris non fit interpretatio (μια σαφής διατύπωση δεν χρήζει ερμηνείας) δεν έχει εν προκειμένω εφαρμογή.

61. Δεδομένου ότι όλες οι γλωσσικές αποδόσεις των πράξεων της Ένωσης έχουν την ίδια αξία, προκειμένου να διασφαλιστεί η ενιαία ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης, είναι σημαντικό, σε περίπτωση αποκλίσεων μεταξύ των γλωσσικών αυτών αποδόσεων, η επίμαχη διάταξη να ερμηνεύεται σε συνάρτηση με την όλη οικονομία και τον σκοπό της ρυθμίσεως της οποίας αποτελεί μέρος[29]. Πρέπει, συνεπώς, να εφαρμοστούν το συστηματικό και τελεολογικό κριτήριο, προηγουμένως, όμως, θα αναφερθώ στην ιστορική ερμηνεία του άρθρου 2, στοιχείο α′, δεύτερη παύλα, της οδηγίας ΣΕΠΕ.

26 Όσον αφορά τις προσεγγίσεις που απαντώνται στην υπόθεση Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ., η θεωρία εκτιμά ότι «for AG Kokott, the focus was upon the Directive as a legal instrument negotiated by the Member States. By contrast, the Court focused on the Directive as an effective legal device that operates according its own legal integrity» (Fisher, E., «Blazing Upstream? Strategic Environmental Assessment as "Hot" Law», Jones, G., Scotford, E. (εκδ.), *The Strategic Environmental Assessment Directive. A plan for success*?, Hart Publishing, Oxford, 2017, σ. 174.

27 Προσφάτως, με τις προτάσεις στις υποθέσεις La Quadrature du net κ.λπ. (C-511/18 και C-512/18, EU:C:2020:6, σημείο 123).

28 Οι λέξεις «exigé» στα γαλλικά και «exigido» στα πορτογαλικά παρουσιάζουν την ίδια αμφισημία με την ισπανική λέξη. Οι λέξεις που χρησιμοποιούνται στο αγγλικό («required»), στο ρουμανικό («impuse»), ή στο γερμανικό κείμενο («erstellt werden müssen») φαίνεται να αναφέρονται σε σχέδια και προγράμματα των οποίων η έγκριση είναι υποχρεωτική. Αντιθέτως, το ιταλικό επίθετο «previsti» συνηγορεί υπέρ του ότι καλύπτονται ομοίως τα σχέδια και προγράμματα των οποίων η έγκριση δεν είναι υποχρεωτική.

29 Πρβλ. αποφάσεις της 2ας Απριλίου 1998, EMU Tabac κ.λπ. (C-296/95, EU:C:1998:152, σκέψη 36), της 20ής Νοεμβρίου 2003, Kyocera (C-152/01, EU:C:2003:623, σκέψεις 32 και 33), και της 20ής Φεβρουαρίου 2018, Βέλγιο κατά Επιτροπής (C-16/16 P, EU:C:2018:79, σκέψεις 48 και 49).

62. Εάν ανατρέξουμε στο ιστορικό του άρθρου αυτού, η φράση «που απαιτούνται βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων» δεν απαντάτο στην αρχική πρόταση οδηγίας της Επιτροπής [30] ούτε σε μεταγενέστερη τροποποιημένη πρόταση [31]. Προστέθηκε από το Συμβούλιο με την κοινή θέση της 30ής Μαρτίου 2002, χωρίς να τροποποιηθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο [32].

63. Από την προσθήκη που εισήγαγε το Συμβούλιο θα μπορούσε να συναχθεί ότι βούληση του θεσμικού αυτού οργάνου ήταν η υποβολή ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων σε ΣΕΠΕ, όχι, όμως, ότι η ρητή πρόθεσή του ήταν να περιορίσει τη ΣΕΠΕ μόνο σε εκείνα τα σχέδια και προγράμματα των οποίων η έγκριση είναι υποχρεωτική. Όταν τα σχέδια και προγράμματα των οποίων η έγκριση είναι προαιρετική προβλέπονται από νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις μπορούν να έχουν εξίσου σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, ή ακόμη και μεγαλύτερες, από εκείνα των οποίων η έγκριση είναι υποχρεωτική. Είναι παρακινδυνευμένο να υποτεθεί ότι βούληση του Συμβουλίου ήταν η εξαίρεσή τους από τη ΣΕΠΕ για τον λόγο απλώς και μόνον ότι ορισμένα κράτη υποστήριξαν ότι η εκτίμηση αυτή θα μπορούσε να αποθαρρύνει τις εθνικές αρχές από το να τα εγκρίνουν [33].

64. Καθόσον ούτε η γραμματική ούτε η ιστορική ερμηνεία καταλήγουν σε πειστικά συμπεράσματα, επιβάλλεται η προσφυγή στη συστηματική και στην τελεολογική ερμηνεία.

65. Από συστηματικής απόψεως, η οδηγία ΣΕΠΕ έχει εφαρμογή μόνο σε «ορισμένα» σχέδια και προγράμματα με σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, όχι, όμως, στο σύνολό τους. Οι κατά το άρθρο 3, παράγραφοι 8 και 9, εξαιρέσεις δεν αναφέρονται σε σχέδια και προγράμματα των οποίων η έγκριση είναι προαιρετική και τα οποία προβλέπονται από εθνικές διατάξεις, αλλά στα:

– σχέδια και προγράμματα που εξυπηρετούν αποκλειστικά σκοπούς εθνικής άμυνας ή καταστάσεων έκτακτης ανάγκης·

– δημοσιονομικά σχέδια και προγράμματα ή σχέδια και προγράμματα που αφορούν τον προϋπολογισμό· και

– σχέδια και προγράμματα συγχρηματοδοτούμενα από τα διαρθρωτικά ταμεία της Ένωσης.

66. Η ευρεία ερμηνεία της φράσεως «που απαιτούνται» επιτρέπει να εντάσσονται καλύτερα στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας ΣΕΠΕ τα σχέδια και προγράμματα των οποίων η έγκριση και η εκπόνηση δυσχερώς θα μπορούσε, σύμφωνα με τα εθνικά δίκαια, να περιοριστεί στο δίπολο υποχρεωτικό/προαιρετικό, καθόσον, μεταξύ των δύο ακραίων αυτών σημείων, καταλαμβάνει πολλές περιπτώσεις.

30 Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων στο περιβάλλον/* COM/96/0511 τελικό – SYN 96/0304 */(ΕΕ 1997, C 129, σ. 14).

31 COM(1999) 73 τελικό, της 22ας Φεβρουαρίου 1999 (ΕΕ 1999, C 83, σ. 13).

32 Κοινή θέση (ΕΚ) αριθ. 25/2000 της 30ής Μαρτίου 2000, που καθορίστηκε από το Συμβούλιο με τη διαδικασία του άρθρου 251 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, για την έκδοση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων (ΕΕ 2000, C 137, σ. 11). Σε αυτήν αναφέρεται ότι «[ο] ορισμός των “σχεδίων και προγραμμάτων” τροποποιήθηκε με τη διευκρίνιση ότι καλύπτονται μόνον σχέδια και προγράμματα τα οποία προβλέπονται από νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις και τα οποία έχει προετοιμάσει ή/και εγκρίνει αρχή ή προετοιμάσει αρχή ενόψει νομοθετικής διαδικασίας, λαμβάνοντας υπόψη τις διάφορες διαδικασίες και ρυθμίσεις των κρατών μελών».

33 Με τις από 17 Νοεμβρίου 2011 προτάσεις της, Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ. (C-567/10, EU:C:2011:755, σημεία 15 έως 21), η γενική εισαγγελέας J. Kokott υποστήριξε την αντίθετη άποψη.

67. Οι ετερόκλητες πρακτικές των κρατών μελών κατά την εκπόνηση των εν λόγω σχεδίων και προγραμμάτων[34] συνηγορούν υπέρ της ευρείας ερμηνείας της φράσεως «που απαιτούνται». Το επιχείρημα αυτό ισχύει κατά μείζονα λόγο καθόσον οι τροποποιήσεις των σχεδίων και προγραμμάτων, οι οποίες πρέπει να αντιμετωπίζονται όπως η έγκριση και εκπόνησή τους, χρήζουν εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων, εφόσον τηρούνται τα κριτήρια που θεσπίζει η οδηγία[35].

68. Συνήθως, οι τροποποιήσεις αυτές αποφασίζονται από τις αρχές των κρατών μελών χωρίς να υφίσταται *νομική υποχρέωση* προς τούτο. Η περιοριστική ερμηνεία της φράσεως «που απαιτούνται» θα απέκλειε εν τοις πράγμασι τις τροποποιήσεις αυτές από την οδηγία ΣΕΠΕ, ακόμη και αν οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις τους ήταν σημαντικές.

69. Η τελεολογική ερμηνεία του άρθρου 2, στοιχείο α′, δεύτερη παύλα, της οδηγίας ΣΕΠΕ συνηγορεί επίσης υπέρ της ευρείας ερμηνείας της εκφράσεως «που απαιτούνται», ώστε να μπορούν να περιληφθούν σε αυτήν τα σχέδια και προγράμματα που εγκρίνονται οικειοθελώς από τις εθνικές αρχές.

70. Λαμβανομένου υπόψη του σκοπού της οδηγίας ΣΕΠΕ (η διασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος), οι διατάξεις που οριοθετούν το πεδίο εφαρμογής της, ειδικότερα δε αυτές που ορίζουν τις πράξεις τις οποίες αφορούν, δεν πρέπει να ερμηνεύονται περιοριστικώς[36].

71. Η *υπέρ του περιβάλλοντος* ερμηνεία της οδηγίας ΣΕΠΕ βρίσκει, επιπλέον, έρεισμα στο πρωτογενές δίκαιο:

– κατά το άρθρο 191, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ (διάδοχη διάταξη του άρθρου 174, παράγραφος 2, ΕΚ), η πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε «υψηλό επίπεδο προστασίας» και λαμβάνει υπόψη την ποικιλομορφία των καταστάσεων στις διάφορες περιοχές της Ένωσης.

– Το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ, διακηρύσσει ότι η Ένωση εργάζεται συγκεκριμένα για ένα «υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος»[37].

72. Ο σκοπός της οδηγίας ΣΕΠΕ (επαναλαμβάνω, η διασφάλιση *υψηλού* επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος) θα μπορούσε να ματαιωθεί εάν η έκφραση «που απαιτούνται» ερμηνευόταν κατά τρόπο ώστε να εξαιρούνται από τη ΣΕΠΕ τα σχέδια και προγράμματα που προβλέπονται μεν από εθνικές κανονιστικές διατάξεις, αλλά των οποίων η έγκριση είναι προαιρετική. Η ερμηνεία αυτή θα υπονόμευε, τουλάχιστον εν μέρει, το πρακτικό αποτέλεσμα της εν λόγω οδηγίας[38] εις βάρος του σκοπού της να θεσπιστούν διαδικασίες ελέγχου των κανονιστικής φύσεως πράξεων με δυνητικώς σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

34 Η οδηγία ΣΕΠΕ δεν ορίζει το περιεχόμενο των όρων «σχέδια» και «προγράμματα», τα οποία αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο. Όσον αφορά τα χαρακτηριστικά αμφοτέρων, αν και χωρίς ιδιαίτερη ακρίβεια λόγω των διαφορών μεταξύ των κρατών μελών, χρήσιμος μπορεί να είναι ο *Οδηγός [της Ευρωπαϊκής Επιτροπής] για την εφαρμογή της οδηγίας 2001/42 σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων*, 2006, https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_el.pdf, κατά τον οποίον «[τ]ο είδος του κειμένου το οποίο σε ορισμένα κράτη μέλη λογίζεται ως **σχέδιο** είναι ένα κείμενο στο οποίο εκτίθεται πώς προτείνεται να εκτελεστεί η′ να εφαρμοστεί ένα σχήμα η′ πολιτική. Στην έννοια αυτή μπορεί να περιλαμβάνονται, π.χ., σχέδια χρήσης γης στα οποία εκτίθεται πώς πρέπει να αναπτυχθεί η γη η′ στα οποία θεσπίζονται κανόνες η′ οδηγίες ως προς το είδος της ανάπτυξης που μπορεί να είναι κατάλληλο η′ επιτρεπτό σε συγκεκριμένες περιοχές, η′ στα οποία δίδονται κριτήρια τα οποία θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στον σχεδιασμό νέας ανάπτυξης. Σχέδια διαχείρισης αποβλήτων, σχέδια για υδάτινους πόρους, κ.λπ. […] Σε ορισμένα κράτη μέλη, ως **πρόγραμμα** λογίζεται συνήθως σχέδιο που καλύπτει μια σειρά έργων (projects) σε μια δεδομένη περιοχή, π.χ. ένα σχήμα αναγέννησης μιας αστικής περιοχής, το οποίο περιλαμβάνει έναν αριθμό διακριτών κατασκευαστικών έργων, που μπορεί να χαρακτηριστούν ως πρόγραμμα».

35 Το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως κρίνει ότι η έννοια των «σχεδίων και προγραμμάτων» δεν περιλαμβάνει μόνον την εκπόνησή τους αλλά και την τροποποίηση τους, αποσκοπώντας να διασφαλίσει ότι πράξεις που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον θα αποτελέσουν το αντικείμενο εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων [αποφάσεις της 8ης Μαΐου 2019, Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus κ.λπ., C-305/18, EU:C:2019:384, σκέψη 52, και CFE, σκέψη 71].

36 Αποφάσεις Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ. (σκέψη 37), Thybaut κ.λπ. (σκέψεις 38 έως 40), CFE (σκέψεις 36 και 37) και της 12ης Ιουνίου 2019, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, σκέψεις 23 και 24).

37 Απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, σκέψεις 41 και 42).

38 Απόφαση της 22ας Σεπτεμβρίου 2011, Valčiukienė κ.λπ. (C-295/10, EU:C:2011:608, σκέψη 42).

73. Φρονώ ότι η προσέγγιση που έως τώρα έχει ακολουθήσει το Δικαστήριο δεν ματαιώνει ούτε βαίνει εις βάρος της προθέσεως αυτής του νομοθέτη. Το γεγονός ότι η οδηγία ΣΕΠΕ δύναται να έχει επίσης εφαρμογή σε σχέδια και προγράμματα που προβλέπονται μεν από εθνική ρύθμιση, αλλά των οποίων η έγκριση είναι προαιρετική, δεν σημαίνει ότι τα εν λόγω σχέδια χρήζουν *πάντοτε* μιας τέτοιας εκτιμήσεως: είναι αναγκαίο, επιπλέον, να πληρούν τις απαιτήσεις του άρθρου 3 της οδηγίας ΣΕΠΕ.

74. Συγκεκριμένα, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι τα σχέδια και προγράμματα αυτά πρέπει να εντάσσονται στο *κανονιστικό πλαίσιο* για τη μεταγενέστερη αδειοδότηση έργων με σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Φρονώ ότι αυτό είναι το κρίσιμο στοιχείο για την ορθή οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας ΣΕΠΕ, χωρίς υπερβολική παρέμβαση στη νομοθετική δραστηριότητα των κρατών μελών.

75. Εκτιμώ, συνεπώς, ότι, προκειμένου να επιτευχθεί μια εύλογη, αποτελεσματική και ομοιογενής εφαρμογή της οδηγίας ΣΕΠΕ, το Δικαστήριο πρέπει να εξειδικεύσει τη νομολογία του μάλλον ως προς τα όρια του *κανονιστικού* αυτού *πλαισίου* παρά ως προς την φράση «που απαιτούνται βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων».

β) Εφαρμογή των κριτηρίων αυτών ad casum

76. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί εάν το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II και η εγκύκλιος μπορούν να χαρακτηριστούν ως σχέδια ή προγράμματα «που απαιτούνται βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων».

77. Όσον αφορά το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II, το αιτούν δικαστήριο επιβεβαιώνει ότι η θέσπισή του προβλεπόταν στο άρθρο 20 του διατάγματος για τις περιβαλλοντικές άδειες, καθώς και στο άρθρο 5.1.1 του DABM. Επιβεβαιώνει επίσης ότι, καίτοι η θέσπισή του προβλεπόταν νομοθετικώς, δεν ήταν, εντούτοις, υποχρεωτική για τις φλαμανδικές περιφερειακές αρχές, οι οποίες μπορούσαν να μην έχουν προβεί σε θέσπιση του εν λόγω τμήματος.

78. Σύμφωνα με την ερμηνεία του Δικαστηρίου, όπως τη συνόψισα προηγουμένως, η οποία προτείνω να διατηρηθεί, το εν λόγω τμήμα 5.20.6 της VLAREM II πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι εμπεριέχει σχέδιο ή πρόγραμμα *που απαιτείται* βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων, κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο α', δεύτερη παύλα, της οδηγίας ΣΕΠΕ.

79. Όσον αφορά την εγκύκλιο, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι αυτή δεν εμπίπτει στην εν λόγω κατηγορία διότι οι κανόνες περί προστασίας του περιβάλλοντος που ίσχυαν στην Περιφέρεια της Φλάνδρας σχετικά με την εγκατάσταση αιολικών πάρκων δεν προέβλεπαν ρητώς τη θέσπισή της. Η εγκύκλιος ήταν, κατά την άποψή της, καρπός ελεύθερης πολιτικής αποφάσεως της φλαμανδικής περιφερειακής διοικήσεως, χωρίς να προβλέπεται νομοθετικώς[39].

80. Εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να διαπιστώσει εάν η εγκύκλιος, ως εκ του περιεχομένου της, αναπτύσσει και συμπληρώνει το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II, έως του σημείου να αποκτά τον χαρακτήρα κανονιστικής διατάξεως, κατά το μάλλον ή ήττον συγκεκαλυμμένης[40]. Εάν, σύμφωνα με το βελγικό δίκαιο, με την εγκύκλιο επέρχεται αυτοπεριορισμός του πεδίου δράσεως της διοικητικής αρχής, με καθορισμό κατευθυντηρίων γραμμών τις οποίες πρέπει να ακολουθούν και οι ιδιώτες, θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι αυτή *προβλεπόταν* από το διάταγμα για τις περιβαλλοντικές άδειες του 1985 και από το DABM.

39 Λογικά, η δυνατότητα θεσπίσεως διοικητικών εγκυκλίων προβλέπεται γενικώς από το βελγικό διοικητικό δίκαιο. Βλ. υποσημείωση 56 των παρουσών προτάσεων.

40 Το αιτούν δικαστήριο φτάνει στο σημείο να την χαρακτηρίσει ως «ψευδοκανονιστική διάταξη».

3. Σχέδιο ή πρόγραμμα σχετικά με δραστηριότητα ή οικονομικό τομέα καλυπτόμενο από την οδηγία ΣΕΠΕ

81. Το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας ΣΕΠΕ ορίζει ότι, με την επιφύλαξη της παραγράφου 3 του ιδίου άρθρου, πραγματοποιείται εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων για όλα τα σχέδια και προγράμματα που εκπονούνται, μεταξύ άλλων, «για τη[ν] […] ενέργεια, […] χωροταξία ή χρήση του εδάφους».

82. Το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II και η εγκύκλιος αφορούν τον τομέα της ενέργειας και συγκεκριμένα την εγκατάσταση αιολικών πάρκων. Οι κανόνες περί θορύβου που έχουν εφαρμογή στις ανεμογεννήτριες ασκούν επιρροή στην τοποθέτησή τους σε κατοικημένες περιοχές και κατά συνέπεια έχουν αντίκτυπο επίσης στη χωροταξία καθώς και στη χρήση του εδάφους.

83. Δεν υφίσταται, συνεπώς, αμφιβολία ότι το αντικείμενο του κανονιστικού αυτού corpus καλύπτεται από την οδηγία ΣΕΠΕ.

4. Σχέδιο ή πρόγραμμα που αποτελεί πλαίσιο αναφοράς για την αδειοδότηση έργων καλυπτόμενων από την οδηγία ΕΠΕ

84. Πέραν της απαιτήσεως να αφορούν έναν από τους μνημονευόμενους στο άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, τομείς, το ίδιο άρθρο απαιτεί για την υποβολή τους σε ΣΕΠΕ:

– τα σχέδια ή προγράμματα να καθορίζουν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων· και

– να πρόκειται για έργα που απαριθμούνται στα παραρτήματα I και II της οδηγίας ΕΠΕ [41].

85. Όσον αφορά τη δεύτερη απαίτηση, το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II και η εγκύκλιος αφορούν ένα είδος εγκαταστάσεως ρητώς μνημονευόμενο στο παράρτημα II, σημείο 3, στοιχείο θ′, της οδηγίας ΕΠΕ υπό τον τίτλο «Εγκαταστάσεις αξιοποίησης της αιολικής ενέργειας για την παραγωγή άλλων μορφών ενέργειας (αιολικά πάρκα)» [42].

86. Όσον αφορά την πρώτη απαίτηση, το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας ΣΕΠΕ απαιτεί το σχέδιο ή πρόγραμμα να καθορίζει, ως αναγκαία προϋπόθεση για την υποβολή του σε ΣΕΠΕ, το πλαίσιο αναφοράς για μελλοντικές άδειες έργων.

87. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι με τον όρο «σχέδια και προγράμματα» νοείται κάθε πράξη η οποία καθορίζει, θεσπίζοντας κανόνες και διαδικασίες, ένα σημαντικό σύνολο κριτηρίων και προϋποθέσεων για την αδειοδότηση και την εκτέλεση ενός ή περισσοτέρων έργων ικανών να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον [43].

41 Η σημασία της απαιτήσεως αυτής προκύπτει επίσης από το γεγονός ότι το άρθρο 3, παράγραφος 4, της οδηγίας ΕΠΕ ορίζει ότι «[τ]α 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».
Χάριν πληρότητας, πρέπει να σημειωθεί ότι υφίσταται μία τουλάχιστον ακόμη υποχρέωση διενέργειας στρατηγικής εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων σχεδίων και προγραμμάτων η οποία δεν εξαρτάται από πλαίσιο για την αδειοδότηση έργων. Πρόκειται για την υποχρέωση του άρθρου 3, παράγραφος 2, στοιχείο β′, της οδηγίας ΣΕΠΕ, κατά το οποίο αντικείμενο εξετάσεως πρέπει να αποτελούν τα σχέδια και προγράμματα που υποβάλλονται σε συγκεκριμένη εκτίμηση επιπτώσεων δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 3, 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), η οποία καλύπτει μέρος μόνον των επιπτώσεων στο περιβάλλον.

42 Υπό την ίδια έννοια απεφάνθη το Δικαστήριο με την απόφαση D'Oultremont, σκέψεις 42 έως 44.

43 Αποφάσεις της 11ης Σεπτεμβρίου 2012, Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αιτωλοακαρνανίας κ.λπ. (C-43/10, EU:C:2012:560, σκέψη 95), D'Oultremont (σκέψη 49), της 8ης Μαΐου 2019, Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus κ.λπ. (C-305/18, EU:C:2019:384, σκέψη 50), και CFE (σκέψη 61).

88. Ως εκ τούτου, μια πράξη θα θεωρείται *πλαίσιο* για μελλοντικές άδειες έργων και, συνακόλουθα, σχέδιο ή πρόγραμμα υποκείμενο σε ΣΕΠΕ, εάν περιλαμβάνει ένα σημαντικό σύνολο κριτηρίων και όρων (κανόνων και διαδικασιών) για την εκτέλεση έργων με σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον[44].

89. Η ερμηνεία αυτή «αποσκοπεί στο να διασφαλιστεί […] ότι θα υποβληθούν σε περιβαλλοντική εκτίμηση πράξεις που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον»[45] στο πλαίσιο σειράς νομοθετικών πράξεων· αντιστρόφως, αποτρέπει το ενδεχόμενο μεμονωμένα κριτήρια ή όροι να επιβάλλουν την πραγματοποίηση ΣΕΠΕ.

90. Επομένως, ο όρος «σημαντικό σύνολο κριτηρίων και προϋποθέσεων» (πλαίσιο αναφοράς) πρέπει να νοείται κατά τρόπο ποιοτικό και όχι ποσοτικό. Αρκεί ότι το *σύνολο* είναι σημαντικό, χωρίς να είναι εξαντλητικό, προκειμένου το σχέδιο ή πρόγραμμα που το θεσπίζει να χρήζει ΣΕΠΕ. Αποτρέπονται, επίσης, κατ' αυτόν τον τρόπο, πιθανές μεθοδεύσεις για την καταστρατήγηση των υποχρεώσεων που προβλέπει η οδηγία ΣΕΠΕ, όπως, παραδείγματος χάριν, μέσω του κατακερματισμού των μέτρων, με αποτέλεσμα τη μείωση της πρακτικής αποτελεσματικότητας της οδηγίας αυτής[46].

91. Η νομολογία αυτή πρέπει να εφαρμοστεί στην επίμαχη φλαμανδική ρύθμιση (το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II και την εγκύκλιο, εφόσον η τελευταία αναπτύσσει έννομα αποτελέσματα), λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων που εκθέτω εν συνεχεία.

92. Πρώτον και κατά κύριο λόγο, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι μια νομοθεσία (στην υπόθεση εκείνη, βαλλονική) περί εγκαταστάσεως αιολικών πάρκων, εν μέρει όμοια με την υπό κρίση φλαμανδική κανονιστική ρύθμιση, αποτελούσε πλαίσιο για την έγκριση έργων με σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Ούτως έκρινε απερίφραστα με την απόφαση D'Oultremont[47].

93. Υφίστανται, ασφαλώς, ορισμένες διαφορές μεταξύ των δύο ρυθμίσεων, όμως η επίμαχη εν προκειμένω φλαμανδική νομοθεσία προβλέπει λεπτομερείς κανόνες παρόμοιους με εκείνους που περιείχε, σε σχέση με διάφορα ευαίσθητα ζητήματα (τον θόρυβο, τη στροβοσκοπική σκίαση, την ασφάλεια και τη φύση των ανεμογεννητριών), η βαλλονική κανονιστική απόφαση.

94. Καταρχήν, κανένα έργο εγκαταστάσεως αιολικού πάρκου στη Φλάνδρα δεν μπορεί να αδειοδοτηθεί εάν δεν πληροί τις προϋπόθεσες που θεσπίζει η οικεία νομοθεσία. Για τον λόγο αυτόν, από τις διαθέσιμες πληροφορίες προκύπτει ότι πρόκειται για πλαίσιο αναφοράς, όχι εξαντλητικό, αλλά σημαντικό, για την αδειοδότηση έργων αιολικών πάρκων των οποίων οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις είναι αδιαμφισβήτητες.

95. Η ίδια η Βελγική Κυβέρνηση παραδέχεται εμμέσως ότι το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II και η εγκύκλιος αποτελούν σημαντικό πλαίσιο αναφοράς για την αδειοδότηση έργων αιολικών πάρκων, δηλώνοντας, σε σχέση με τον ενδεχόμενο περιορισμό των διαχρονικών αποτελεσμάτων της αποφάσεως, ότι η κήρυξή τους ως παράνομων θα είχε ως συνέπεια να παύσουν να υφίστανται νομικώς έγκυροι περιβαλλοντικοί όροι για τις εγκαταστάσεις παραγωγής αιολικής ενέργειας[48].

44 Τον διασταλτικό χαρακτήρα της ερμηνείας αυτής επισημαίνει η Gonthier, E., «La Cour de justice de l'Union européenne définit la notion de "plan et programme"», *Aménagement-Environnement*, 2017, αριθ. 3, σ. 184 και 185.

45 Απόφαση της 7ης Ιουνίου 2018, Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ. (C-671/16, EU:C:2018:403, σκέψη 54).

46 Απόφαση D'Oultremont (σκέψη 48), Thybaut κ.λπ. (σκέψη 55), Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ. (σκέψη 55), καθώς και προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην τελευταία αυτή υπόθεση, της 17ης Νοεμβρίου 2011 (EU:C:2011:755, σημεία 25 και 26).

47 Απόφαση D'Oultremont, σκέψη 50: «[…] η απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 2014 αφορά, ιδίως, τους τεχνικούς κανόνες, τους τρόπους εκμεταλλεύσεως (ιδίως τις στροβοσκοπικές σκιάσεις), την πρόληψη ατυχημάτων και πυρκαγιών (μεταξύ άλλων την παύση της λειτουργίας της ανεμογεννήτριας), τους κανόνες για τα επίπεδα ήχου, την αποκατάσταση καθώς και τη σύσταση εγγυήσεως για τις ανεμογεννήτριες. Τέτοιου είδους κανόνες είναι αρκούντως σημαντικοί και εκτενείς για τον καθορισμό των εφαρμοστέων στον οικείο τομέα όρων και οι επιλογές ιδίως περιβαλλοντικού χαρακτήρα που επιβάλλονται μέσω των εν λόγω κανόνων έχουν ως προορισμό να καθορίσουν τους όρους υπό τους οποίους θα είναι δυνατή η μελλοντική αδειοδότηση για τα συγκεκριμένα έργα της εγκαταστάσεως και της εκμεταλλεύσεως αιολικών σταθμών».

48 Γραπτές παρατηρήσεις, σημείο 97.

96. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι μόνον οι κανόνες του τμήματος 5.20.6 της VLAREM II σχετικά με τον θόρυβο των ανεμογεννητριών είναι κρίσιμοι για την αδειοδότηση των έργων αιολικών πάρκων, διότι καθορίζουν ευθέως την τοποθέτησή τους σε σχέση με τις κατοικίες και τις οικιστικές περιοχές. Δεν ισχύει το ίδιο για τους κανόνες περί της στροβοσκοπικής σκιάσεως και της ασφάλειας των ανεμογεννητριών αυτών, οι οποίοι αφορούν το στάδιο εκμεταλλεύσεως των αντίστοιχων αιολικών πάρκων: η εκτίμηση των επιπτώσεών τους πρέπει να γίνεται κατ' εφαρμογήν της οδηγίας ΕΠΕ και όχι της οδηγίας ΣΕΠΕ.

97. Δεν συμμερίζομαι την προσέγγιση αυτή διότι βασίζεται σε επιμέρους ανάλυση των διατάξεων του σχεδίου και προγράμματος και όχι σε συνολική ανάλυσή του. Επιπλέον, οι απαιτήσεις περί της στροβοσκοπικής σκιάσεως και της ασφάλειας των ανεμογεννητριών πρέπει επίσης να λαμβάνονται υπόψη κατά την εγκατάστασή τους, ανεξαρτήτως του εάν ασκούν αργότερα επιρροή στην εκμετάλλευση του αιολικού πάρκου (όπως συμβαίνει, εξάλλου, και με τους κανόνες περί θορύβου).

98. Δεύτερον, το Δικαστήριο εκτιμά ότι η έννοια «σχέδια και προγράμματα» μπορεί να καλύπτει πράξεις που έχουν εκδοθεί μέσω νομοθετικής ή κανονιστικής οδού.

99. Το Δικαστήριο δεν δέχθηκε τον αποκλεισμό των νομοθετικών μέτρων από την έννοια του διπλού όρου «σχέδια και προγράμματα», καθόσον τα μέτρα αυτά αναφέρονται ρητώς στον ορισμό του άρθρου 2, στοιχείο α', πρώτη παύλα, της οδηγίας ΣΕΠΕ [49]. Απέρριψε επίσης την εξομοίωση προς τις κατηγορίες της Συμβάσεως του Ώρχους [50] και του Πρωτοκόλλου του Κιέβου [51], κρίνοντας ότι η οδηγία αυτή διακρίνεται από τις εν λόγω διεθνείς συμβάσεις «στον βαθμό που [...] ακριβώς δεν περιλαμβάνει ειδικές διατάξεις για πολιτικές ή για γενικές ρυθμίσεις οι οποίες θα έχρηζαν οριοθετήσεως σε σχέση προς τα "σχέδια και προγράμματα"» [52].

100. Κατά τη Βελγική Κυβέρνηση, το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II αποτελεί ρύθμιση γενικού χαρακτήρα χωρίς προγραμματική ή σχεδιαστική διάσταση, η οποία δεν επιδιώκει να τροποποιήσει το υφιστάμενο πλαίσιο για την εγκατάσταση αιολικών πάρκων. Το τμήμα αυτό δεν εμπίπτει, κατά την άποψή της, στην έννοια του σχεδίου ή προγράμματος και, ως εκ τούτου, δεν χρήζει ΣΕΠΕ [53].

101. Η επιχειρηματολογία αυτή θα οδηγούσε, στην πραγματικότητα, σε αναβίωση της αναγνώσεως της οδηγίας ΣΕΠΕ υπό το πρίσμα της Συμβάσεως του Ώρχους και του Πρωτοκόλλου του Κιέβου, δυνάμει των οποίων οι νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις δεν υπόκεινται σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

102. Όπως επισήμανα προηγουμένως, το Δικαστήριο απέρριψε, με την απόφασή του D'Oultremont, την ερμηνεία αυτή. Επομένως, ένας εσωτερικός κανόνας κανονιστικού χαρακτήρα (ως εν προκειμένω) θα χρήζει ΣΕΠΕ εφόσον θεσπίζει σημαντικό πλαίσιο αναφοράς για την πραγματοποίηση έργων κατασκευής αιολικών πάρκων. Αυτή είναι η περίπτωση, όπως έχω ήδη εκθέσει, των κανόνων που εξετάστηκαν με την απόφαση D'Oultremont, οι οποίοι, επαναλαμβάνω, ομοιάζουν εν μέρει με τους επίμαχους εν προκειμένω.

49 Αποφάσεις της 17ης Ιουνίου 2010, Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 και C-110/09, EU:C:2010:355, σκέψη 41) και D'Oultremont (σκέψη 52).

50 Σύμβαση του 1998 για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα (ΕΕ 2005, L 124, σ. 4), εγκριθείσα με την απόφαση 2005/370/ΕΚ του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 2005 (ΕΕ 2005, L 124, σ. 1)

51 Πρωτόκολλο του 2003 για τη στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση της συμβάσεως της ΟΕΕ/ΗΕ για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σε διασυνοριακό πλαίσιο η οποία υπογράφηκε στο Espoo το 1991 (ΕΕ 2008, L 308, σ. 35), κυρωθέν με την απόφαση 2008/871/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Οκτωβρίου 2008 (ΕΕ 2008, L 308, σ. 33).

52 Απόφαση D'Oultremont, σκέψη 53. Βλ. επίσης προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott της 25ης Ιανουαρίου 2018, Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ. (C-671/16, EU:C:2018:39, σημεία 32 έως 37).

53 Προς στήριξη της θέσεώς της, η Βελγική Κυβέρνηση παραθέτει μια απόφαση του βελγικού Συνταγματικού Δικαστηρίου (απόφαση αριθ. 33/2019 της 28ης Φεβρουαρίου 2019, rôle 6662, σ. 43 επ., διαθέσιμη σε https://www.const-court.be/public/f/2019/2019-033f.pdf), και δύο αποφάσεις του Raad van State [Συμβουλίου της Επικρατείας (τμήμα διοικητικών διαφορών), Κάτω Χώρες] (αριθ. 201709167/1/R3 και 201807375/1/R3), της 3ης Απριλίου 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1064).

103. Τρίτον, η νομολογία του Δικαστηρίου δεν απαιτεί τα σχέδια και προγράμματα «να έχουν ως αντικείμενο τη χωροταξία συγκεκριμένης εκτάσεως», αλλά μπορούν να «αφορούν, ευρύτερα, τη χωροταξία εκτάσεων ή περιοχών εν γένει» [54].

104. Το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II, όπως συνέβαινε με την εξετασθείσα στην υπόθεση D'Oultremont βαλλονική νομοθεσία, αφορά το έδαφος μιας περιφέρειας (της Φλάνδρας) στο σύνολό του. Οι κατά το τμήμα αυτό ανώτατες τιμές θορύβου εμφανίζουν στενή σχέση με το εν λόγω έδαφος, καθόσον καθορίζονται σε συνάρτηση με τα διάφορα είδη χρήσεως των γεωγραφικών ζωνών. Από την εφαρμογή του προκύπτουν οι χώροι στους οποίους μπορούν να εγκατασταθούν οι ανεμογεννήτριες, όπως συμβαίνει στους Δήμους Aalter και Nevele.

105. Τέλος, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι πρέπει να αποτρέπεται το ενδεχόμενο το ίδιο σχέδιο ή πρόγραμμα να υποβάλλεται σε πλείονες ΣΕΠΕ. Για τον λόγο αυτό, εφόσον έχει προηγουμένως πραγματοποιηθεί εκτίμηση των επιπτώσεών τους, εξαιρούνται του καθεστώτος της ΣΕΠΕ τα σχέδια και τα προγράμματα που εντάσσονται σε ιεραρχία πράξεων που, από την πλευρά τους, έχουν αποτελέσει οι ίδιες αντικείμενο εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεών τους και ως προς τις οποίες μπορεί ευλόγως να γίνει δεκτό ότι τα συμφέροντα που επιδιώκει να προασπίσει η οδηγία 2001/42 έχουν ληφθεί επαρκώς υπόψη [55].

106. Σύμφωνα με τη νομολογία αυτή, εάν το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II και η εγκύκλιος αποτελούν μέρος σειράς νομοθετικών πράξεων των οποίων η έγκριση έχει ήδη αποτελέσει αντικείμενο ΣΕΠΕ, δεν θα πρέπει να υποβληθούν υποχρεωτικά σε άλλη ειδική εκτίμηση.

107. Στη δικογραφία δεν υφίστανται στοιχεία από τα οποία να μπορεί να επιβεβαιωθεί η περίσταση αυτή. Το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II έχει ως νομική βάση το διάταγμα για τις περιβαλλοντικές άδειες, οι όροι, όμως, που θέτει για την εγκατάσταση των ανεμογεννητριών δεν συμπίπτουν καν με αυτούς του βασικού κανόνα. Το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II αποτελεί, όπως δήλωσε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, *νέο* σχέδιο ή πρόγραμμα για τους σκοπούς της οδηγίας ΣΕΠΕ.

108. Προηγουμένως είχα αναφέρει ότι εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να αποσαφηνίσει εάν η εγκύκλιος, ως εκ του περιεχομένου της, αναπτύσσει και συμπληρώνει το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II ως συγκεκαλυμμένη κανονιστική διάταξη [56]. Εάν ισχύει κάτι τέτοιο, θα εμπίπτει επίσης στην οδηγία ΣΕΠΕ, καθόσον, εκ πρώτης όψεως, περιέχει κανόνες περιβαλλοντικής φύσεως περί θορύβου λιγότερο αυστηρούς από το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II, επιτρέποντας την εγκατάσταση ανεμογεννητριών σε χώρους των οποίων η χρήση για τον σκοπό αυτό δεν επιτρέπεται από την τελευταία αυτή ρύθμιση.

109. Η εγκύκλιος φαίνεται να παρέχει στις διοικητικές αρχές της Φλάνδρας τη δυνατότητα να επιτρέπουν ευχερέστερα παρεκκλίσεις από τους ισχύοντες κανόνες της VLAREM II σε σχέση με την εγκατάσταση ανεμογεννητριών. Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνει ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, η εν λόγω εγκύκλιος θα μπορούσε να εμπίπτει στο άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας ΣΕΠΕ [57].

54 Απόφαση D'Oultremont, σκέψεις 45 και 46.

55 Αποφάσεις της 10ης Σεπτεμβρίου 2015, Δήμος Κρωπίας Αττικής (C-473/14, EU:C:2015:582, σκέψη 55), Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ. (σκέψη 42) και CFE (σκέψη 73).

56 Δεν είμαι σε θέση να αποφανθώ επί της φύσεως και των εννόμων αποτελεσμάτων των εγκυκλίων κατά το βελγικό δίκαιο, ζήτημα ως προς το οποίο πρέπει να ακολουθηθεί η νομολογία του Conseil d'État (Συμβουλίου της Επικρατείας).

57 Σε σχέση με την περίμετρο αστικού αναδασμού (ΠΑΑ) για το κέντρο της Orp-le-Petit, περιοχής που υπάγεται στον Δήμο Orp-Jauche (Βέλγιο), με την οποία τροποποιείτο το ρυθμιστικό σχέδιο του τομέα, το δημοτικό χωροταξικό σχέδιο και ο δημοτικός πολεοδομικός κανονισμός (αφεαυτών, σχέδια και προγράμματα κατά την έννοια της οδηγίας ΣΕΠΕ), το Δικαστήριο έκρινε ότι έπρεπε να λάβει τον ίδιο χαρακτηρισμό και να υποβληθεί στο ίδιο νομικό καθεστώς, δηλώνοντας ότι «μολονότι μια τέτοια πράξη δεν περιέχει και δεν είναι δυνατόν να περιέχει ρυθμίσεις θετικού δικαίου, η δυνατότητα που παρέχει να επιτρέπει ευκολότερα παρεκκλίσεις από τους ισχύοντες πολεοδομικούς κανόνες μεταβάλλει τη νομική κατάσταση και συνεπάγεται την υπαγωγή της επίμαχης στην υπόθεση της κύριας δίκης ΠΑΑ στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 2, στοιχείο α', και του άρθρου 3, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας ΣΕΠΕ» (απόφαση Thybaut κ.λπ., σκέψεις 57 και 58).

110. Εν συνόψει, ένα κανονιστικό corpus όπως το επίμαχο εν προκειμένω, οι κανόνες του οποίου διέπουν το πλαίσιο χορηγήσεως αδειών αιολικών πάρκων όσον αφορά τη στροβοσκοπική σκίαση, την ασφάλεια και τον θόρυβο, εμπίπτει στην έννοια «σχέδια και προγράμματα» του άρθρου 2, στοιχείο α′, της οδηγίας ΣΕΠΕ και μπορεί να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Στον ίδιον βαθμό, απαιτεί τη διενέργεια ΣΕΠΕ, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της εν λόγω οδηγίας.

Δ. Όγδοο και ένατο προδικαστικό ερώτημα

111. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί να αποσαφηνιστούν τα αποτελέσματα της αποφάσεως του Δικαστηρίου επί των σχεδίων και προγραμμάτων (και επί των επί τη βάσει αυτών εκδοθεισών ατομικών αποφάσεων), εάν το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II και η εγκύκλιος έπρεπε να είχαν υποβληθεί σε ΣΕΠΕ. Συγκεκριμένα, ζητεί να διευκρινιστεί εάν είναι δυνατός ο περιορισμός των αποτελεσμάτων ενδεχόμενης ακυρώσεως ώστε να διατηρηθούν προσωρινώς τα αποτελέσματα των κανόνων αυτών με σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος και τη διασφάλιση του εφοδιασμού με ηλεκτρική ενέργεια.

112. Επιπλέον, διερωτάται εάν ο χρονικός αυτός περιορισμός μπορεί να έχει εφαρμογή όχι μόνο σε σχέση με τις (ευθείες) προσφυγές ακυρώσεως κατά σχεδίων και προγραμμάτων που έχουν εγκριθεί χωρίς να υποβληθούν σε ΣΕΠΕ, αλλά και σε σχέση με τις (έμμεσες) προσφυγές με τις οποίες η φερόμενη ακυρότητα των σχεδίων και προγραμμάτων αυτών αποτελεί τον λόγο –ή έναν εκ των λόγων– για την προσβολή ατομικών αποφάσεων αδειοδοτήσεως έργων που έχουν εκδοθεί κατ' εφαρμογήν τους.

113. Παρατηρώ ότι το αιτούν δικαστήριο υποβάλλει το τελευταίο αυτό προδικαστικό ερώτημα δηλώνοντας ταυτοχρόνως ότι δεν έχει αρμοδιότητα, σύμφωνα με το βελγικό δίκαιο, να ακυρώσει το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II και την εγκύκλιο[58]. Οφείλει να αποφανθεί μόνον επί της προσφυγής ακυρώσεως κατά ατομικής αποφάσεως αδειοδοτήσεως ανεμογεννητριών[59], πλην όμως με αυτήν έχει εγερθεί, ως ένσταση ελλείψεως νομιμότητας, το ζήτημα της πιθανής ακυρότητας του τμήματος 5.20.6 της VLAREM II και της εγκυκλίου.

114. Κατά το Δικαστήριο, δεδομένου ότι «[…] η οδηγία [ΣΕΠΕ] δεν περιέχει διατάξεις σχετικά με τις συνέπειες που έχει η μη τήρηση των προβλεπόμενων σε αυτή διαδικαστικών διατάξεων, εναπόκειται στις αρχές του κράτους μέλους να λάβουν, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, κάθε αναγκαίο γενικό ή ειδικό μέτρο ώστε όσα "σχέδια" ή "προγράμματα" ενδέχεται να έχουν "σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον" υπό την έννοια της οδηγίας 2001/42, να υποβάλλονται, προ της καταρτίσεώς τους, σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων, σύμφωνα με τους διαδικαστικούς κανόνες και βάσει των κριτηρίων που ορίζει η εν λόγω οδηγία»[60].

115. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να εξαλείφουν τις παράνομες συνέπειες των παραβιάσεων του δικαίου της Ένωσης, υποχρέωση που υπέχει κάθε όργανο του κράτους μέλους στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του.

58 Βλ. υποσημείωση 68 των παρουσών προτάσεων.

59 Χορηγηθείσα στην Electrabel άδεια για την εγκατάσταση πέντε ανεμογεννητριών στους Δήμους Aalter και Nevele.

60 Αποφάσεις Inter-Environnement Wallonie (σκέψη 42), Association France Nature Environnement (σκέψη 29), Comune di Corridonia κ.λπ. (σκέψη 34), και της 12ης Νοεμβρίου 2019, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Αιολικό πάρκο Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, σκέψη 75).

116. Συγκεκριμένα, όσον αφορά την υποχρέωση θεραπείας της παραλείψεως διενέργειας της κατά την οδηγία ΣΕΠΕ εκτιμήσεως, εκ της νομολογίας αυτής προκύπτει ότι:

– η αναστολή εκτελέσεως ή η ακύρωση πράξεως που βαρύνεται με το ελάττωμα αυτό είναι επίσης έργο των εθνικών δικαστηρίων ενώπιον των οποίων έχει ασκηθεί ένδικο βοήθημα κατά πράξεως του εσωτερικού δικαίου εκδοθείσας κατά παράβαση της οδηγίας ΣΕΠΕ·

– ο καθορισμός των δικονομικών κανόνων που ισχύουν για τα ένδικα αυτά βοηθήματα είναι ζήτημα της εσωτερικής έννομης τάξεως κάθε κράτους μέλους, υπό την προϋπόθεση 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)·

– τα εν λόγω δικαστήρια υποχρεούνται να λάβουν, βάσει του εθνικού τους δικαίου, μέτρα με σκοπό την αναστολή εκτελέσεως ή την ακύρωση του σχεδίου ή προγράμματος που έχει καταρτιστεί κατά παράβαση της επιβαλλόμενης από την ως άνω οδηγία υποχρεώσεως προς διενέργεια ΣΕΠΕ [61].

117. Σύμφωνα με τη γενική αυτή υποχρέωση, ένα σχέδιο ή πρόγραμμα που, κατά παράβαση της οδηγίας ΣΕΠΕ, έχει καταρτιστεί χωρίς ΣΕΠΕ, πρέπει να υποβληθεί σε αναστολή εκτελέσεως, να ακυρωθεί ή να κριθεί ανεφάρμοστο από το εθνικό δικαστήριο προκειμένου να διασφαλιστεί η υπεροχή του δικαίου της Ένωσης. Κατά μείζονα λόγο, την ίδια τύχη πρέπει να έχουν και οι επί τη βάσει του εν λόγω σχεδίου ή προγράμματος χορηγηθείσες άδειες έργων.

118. Ωστόσο, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι «δύναται, κατ' εξαίρεση και για επιτακτικούς λόγους ασφάλειας δικαίου, να αποφασίσει ότι διάταξη του εθνικού δικαίου που έχει κριθεί αντίθετη προς κανόνα του δικαίου της Ένωσης μπορεί προσωρινώς να εξακολουθήσει να εφαρμόζεται» [62].

119. Το προνόμιο αυτό επιφυλάσσεται αποκλειστικώς στο ίδιο το Δικαστήριο καθόσον, εάν τα εθνικά δικαστήρια είχαν την εξουσία να προσδίδουν υπεροχή στους αντίθετους προς το δίκαιο της Ένωσης εθνικούς κανόνες, έστω και προσωρινώς, θα εθίγετο η ενιαία εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης.

120. Το Δικαστήριο δέχεται, συνεπώς, ότι, εφόσον το εσωτερικό δίκαιο το επιτρέπει, ένα εθνικό δικαστήριο μπορεί να περιορίσει, κατ' εξαίρεση και κατόπιν ad hoc εξετάσεως, τα διαχρονικά αποτελέσματα της κηρύξεως ως παράνομης διατάξεως του εθνικού δικαίου η οποία έχει θεσπιστεί κατά παράβαση των υποχρεώσεων της οδηγίας ΣΕΠΕ.

121. Για τη χρήση της δυνατότητας αυτής, σε περιπτώσεις όπως η επίμαχη, ο περιορισμός πρέπει να δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους προστασίας του περιβάλλοντος και να έχουν ληφθεί υπόψη οι συγκεκριμένες περιστάσεις της υποθέσεως της οποίας έχει επιληφθεί το εθνικό δικαστήριο. Η εξαιρετική αυτή εξουσία μπορεί να ασκηθεί μόνον εάν πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις που τίθενται στην απόφαση Inter-Environnement Wallonie [63], στις οποίες αναφέρομαι κατωτέρω [64].

61 Αποφάσεις Inter-Environnement Wallonie (σκέψεις 43 έως 46), Association France Nature Environnement (σκέψεις 30 έως 32), Comune di Corridonia κ.λπ. (σκέψη 35), της 29ης Ιουλίου 2019, Inter-Environnement Wallonie και Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, σκέψεις 171 και 172).

62 Αποφάσεις της 8ης Σεπτεμβρίου 2010, Winner Wetten (C-409/06, στο εξής: απόφαση Winner Wetten, EU:C:2010:503, σκέψεις 66 και 67) και Association France Nature Environnement (σκέψη 33).

63 Σκέψεις 59 έως 63. Στην ίδια κατεύθυνση, απόφαση Association France Nature Environnement (σκέψη 43).

64 Σε πρόσφατη μελέτη αναλύονται οι ομοιότητες και οι διαφορές μεταξύ της νομολογίας Winner Wetten, η οποία καθιερώνει μια κεντρική διαδικασία, υπό τον έλεγχο του Δικαστηρίου, για τη μη εφαρμογή, βάσει της αρχής της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης, των εθνικών κανόνων που έχουν κριθεί αντίθετοι προς το δίκαιο αυτό, και της νομολογίας Association France Nature Environnement, η οποία καθιερώνει, προς τον σκοπό αυτό, μια αποκεντρωμένη διαδικασία που, υπό πολύ αυστηρές προϋποθέσεις, ανατίθεται στα εθνικά δικαστήρια. Η εν λόγω μελέτη εμμένει στη σημασία της νομολογίας αυτής για την αποφυγή κενών δικαίου τα οποία θα μπορούσε να προκαλέσει η αυστηρή εφαρμογή της αρχής περί μη εφαρμογής των αντίθετων προς το δίκαιο της Ένωσης εθνικών κανόνων βάσει της αρχής της υπεροχής του δικαίου αυτού (Dougan, M., «Primacy and the remedy of disapplication», *Common Market Law Review*, 2019, αριθ. 4, σ. 1490 έως 1505).

122. Σε σχέση με την οδηγία ΕΠΕ, το Δικαστήριο έχει ομοίως κρίνει [65] ότι, σε περίπτωση παραλείψεως διενέργειας εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων ενός έργου, επιβεβλημένης από την οδηγία αυτή, τα κράτη μέλη οφείλουν μεν να προβούν σε άρση των παράνομων συνεπειών, πλην όμως το δίκαιο της Ένωσης δεν αντιτίθεται στη διεξαγωγή μιας τέτοιας εκτιμήσεως, χάριν τακτοποιήσεως της παραλείψεως, ενώ έχει ήδη αρχίσει η υλοποίηση του έργου ή και μετά την ολοκλήρωσή του, εφόσον τηρούνται ορισμένες προϋποθέσεις [66].

123. Από τη νομολογία αυτή προκύπτει ότι το Δικαστήριο δέχεται κατ' εξαίρεση ότι τα εθνικά δικαστήρια μπορούν να αναστείλουν προσωρινώς, υπό αυστηρές προϋποθέσεις, τη μη εφαρμογή, λόγω της υπεροχής της οδηγίας ΣΕΠΕ, μιας αντίθετης προς την οδηγία αυτή εθνικής διατάξεως, προκειμένου να ικανοποιηθεί μια επιτακτική ανάγκη γενικού συμφέροντος, όπως η προστασία του περιβάλλοντος ή η διασφάλιση του εφοδιασμού με ηλεκτρική ενέργεια μιας χώρας.

124. Έως τώρα, η δυνατότητα αυτή είχε αναγνωριστεί σε περιπτώσεις προσφυγών ακυρώσεως ενώπιον εθνικών δικαστηρίων κατά σχεδίων και προγραμμάτων εμπιπτόντων στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας ΣΕΠΕ τα οποία είχαν εγκριθεί χωρίς να διενεργηθεί ΣΕΠΕ [67]. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί εάν η ίδια αυτή δυνατότητα μπορεί να επεκταθεί σε προσφυγές κατά ατομικών αποφάσεων χορηγήσεως άδειας εγκαταστάσεως ανεμογεννητριών που εκδίδονται κατ' εφαρμογή των εν λόγω σχεδίων και προγραμμάτων [68].

125. Οι απόψεις των διαδίκων που κατέθεσαν παρατηρήσεις διίστανται ως προς το σημείο αυτό:

– Η Επιτροπή φρονεί ότι η δυνατότητα κατ' εξαίρεση διατηρήσεως των αποτελεσμάτων των αντίθετων προς την οδηγία ΣΕΠΕ σχεδίων και προγραμμάτων επιτρέπεται μόνο στο πλαίσιο ευθείας προσφυγής ακυρώσεως κατά των εν λόγω σχεδίων και προγραμμάτων. Δεν υφίστανται, κατά την άποψή της, λόγοι για τους οποίους η δυνατότητα αυτή θα έπρεπε να επεκταθεί στις ατομικές αποφάσεις χορηγήσεως άδειας.

– Η Βελγική Κυβέρνηση υποστηρίζει την αντίθετη θέση. Κατά την κρίση της, η δικονομική διάρθρωση της ενστάσεως ελλείψεως νομιμότητας (με την οποία βάλλεται εμμέσως το ίδιο το σχέδιο ή πρόγραμμα, λόγω παραβάσεως της οδηγίας ΣΕΠΕ, ως μέσο για την αμφισβήτηση της άδειας μεμονωμένου έργου) συνηγορεί υπέρ της εφαρμογής της νομολογίας αυτής του Δικαστηρίου [69].

126. Φρονώ ότι το επιχείρημα της Βελγικής Κυβερνήσεως είναι, in abstacto, πιο πειστικό. Σε τελική ανάλυση, αμφότεροι οι τρόποι προσβολής (ευθείες και έμμεσες προσφυγές) έχουν τον ίδιο σκοπό, ήτοι την εξαφάνιση από την έννομη τάξη αποφάσεων και κανόνων αντίθετων, καθ' ο μέρος ενδιαφέρει εν προκειμένω, προς το δίκαιο της Ένωσης.

65 Αποφάσεις Comune di Corridonia κ.λπ., σκέψη 43, της 28ης Φεβρουαρίου 2018, Comune di Castelbellino (C-117/17, EU:C:2018:129, σκέψη 30), και της 29ης Ιουλίου 2019, Inter-Environnement Wallonie και Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, σκέψη 175).

66 Αφενός, ότι οι εθνικοί κανόνες που επιτρέπουν την τακτοποίηση αυτή δεν παρέχουν στους ενδιαφερομένους την ευκαιρία να παρακάμψουν τους κανόνες του δικαίου της Ένωσης ή να αποφύγουν την εφαρμογή τους και, αφετέρου, ότι η χάριν τακτοποιήσεως διενεργούμενη εκτίμηση δεν αφορά μόνον τις μελλοντικές επιπτώσεις του έργου αυτού στο περιβάλλον, αλλά λαμβάνει υπόψη και τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις που έχουν προκληθεί από της υλοποιήσεως του εν λόγω έργου.

67 Αποφάσεις Inter-Environnement Wallonie και Association France Nature Environnement.

68 Όπως έχω ήδη εκθέσει, το αιτούν δικαστήριο αναφέρει ότι, στο πλαίσιο της ενστάσεως ελλείψεως νομιμότητας που εγείρεται στη διαφορά της οποίας το ίδιο έχει επιληφθεί, το βελγικό δίκαιο του παρέχει την εξουσία να ακυρώσει μόνον τις ατομικές αποφάσεις, όχι όμως τα σχέδια και προγράμματα.

69 Υποστηρίζει, συναφώς, ότι οι ευθείες προσφυγές ακυρώσεως κατά των σχεδίων και προγραμμάτων πρέπει να ασκούνται εντός σύντομου χρονικού διαστήματος, ενώ οι ενστάσεις ελλείψεως νομιμότητας μπορούν να προβάλλονται χωρίς χρονικό περιορισμό. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, η ασφάλεια δικαίου έχει ευρύτερο πεδίο δράσεως, καθόσον τα σχέδια και προγράμματα έχουν εφαρμοστεί σε μεγάλο αριθμό ατομικών αποφάσεων.

127. Ένας από τους λόγους που οδήγησαν το Δικαστήριο στην ανάπτυξη της νομολογίας του σχετικά με την προσωρινή διατήρηση των αποτελεσμάτων εθνικής πράξεως ασυμβίβαστης προς το δίκαιο της Ένωσης είναι η μέριμνα για την ασφάλεια δικαίου. Η κατάσταση ανασφάλειας (ή νομοθετικού κενού) που προκαλείται από την κήρυξη ως άκυρης της πράξεως αυτής επιτείνεται με την erga omnes ισχύ της αποδοχής των (ευθειών) προσφυγών ακυρώσεως, το ίδιο όμως συμβαίνει και με τις έμμεσες προσφυγές όταν γίνονται δεκτές οι ενστάσεις ελλείψεως νομιμότητας[70]. Ο πολλαπλασιασμός των τελευταίων μπορεί να δημιουργήσει, εν τοις πράγμασι, τις ίδιες συνέπειες με την ευθεία ακύρωση της αντίστοιχης διατάξεως[71].

128. Βάσει, λοιπόν, του παραλληλισμού που έλαβε υπόψη το Δικαστήριο στην υπόθεση Winner Wetten, θα δικαιολογούνταν η προσωρινή αναστολή της μη εφαρμογής, βάσει αποφάσεως του εθνικού δικαστηρίου, της αντίθετης προς το δίκαιο της Ένωσης διατάξεως του εθνικού δικαίου επίσης και στο πλαίσιο ενστάσεων ελλείψεως νομιμότητας προβαλλόμενων σε σχέση με ατομικές αποφάσεις που εκδίδονται κατ' εφαρμογήν σχεδίων ή προγραμμάτων εγκριθέντων κατά παράβαση της οδηγίας ΣΕΠΕ[72].

129. Δεν πρέπει να λησμονάται, επιπλέον, ότι η υποχρέωση διενέργειας ΣΕΠΕ αποτελεί *διαδικαστική* απαίτηση η οποία πρέπει να πληρούται κατά τη στιγμή της έγκρισης ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων. Είναι πιθανόν τα εν λόγω σχέδια και προγράμματα, ακόμη και αν δεν έχουν τηρήσει την απαίτηση αυτή, να έχουν *ουσιαστικό* περιεχόμενο το οποίο να αντανακλά υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος.

130. Η περίσταση αυτή (η οποία εξηγεί, εν μέρει, την προεκτεθείσα «ελαστική» νομολογία του Δικαστηρίου) αφορά τόσο τις ευθείες προσφυγές ακυρώσεως κατά του σχεδίου ή προγράμματος που έχει εγκριθεί χωρίς να διενεργηθεί η προβλεπόμενη ΣΕΠΕ όσο και τις έμμεσες προσφυγές στις οποίες η παραβίαση του δικαίου της Ένωσης προβάλλεται με ένσταση ελλείψεως νομιμότητας κατά των ατομικών αποφάσεων περί εφαρμογής του σχεδίου ή προγράμματος.

131. Τέλος, η προστασία του περιβάλλοντος και η διασφάλιση του εφοδιασμού με ηλεκτρική ενέργεια σε ορισμένο κράτος μέλος αποτελούν επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος τους οποίους δέχεται το Δικαστήριο ως δικαιολογητική βάση προκειμένου να μη μείνει ανεφάρμοστο, λόγω της υπεροχής της οδηγίας ΣΕΠΕ, το εθνικό δίκαιο που έχει θεσπιστεί κατά παράβαση της οδηγίας αυτής.

132. Στην υπό κρίση υπόθεση, ένας τουλάχιστον εκ των επιτακτικών αυτών λόγων (η προστασία του περιβάλλοντος)[73] θα μπορούσε να δικαιολογήσει την προσωρινή διατήρηση των αποτελεσμάτων των αδειών κατασκευής των πέντε ανεμογεννητριών στους Δήμους Aalter και Nevele και, εμμέσως, των κανόνων βάσει των οποίων χορηγήθηκαν οι άδειες αυτές.

70 Σε ορισμένα κράτη μέλη, οι εθνικοί δικονομικοί μηχανισμοί επιτρέπουν την επέκταση των αποτελεσμάτων ακυρωτικής αποφάσεως, η οποία έχει εκδοθεί στο πλαίσιο έμμεσης προσφυγής, σε άλλες παρόμοιες υποθέσεις. Εάν ένας τέτοιος μηχανισμός υφίσταται στο βελγικό δίκαιο, η ακύρωση της άδειας θα μπορούσε να «επεκταθεί», βάσει της ακυρότητας του τμήματος 5.20.6 της VLAREM II και της εγκυκλίου, σε άλλες παρόμοιες περιπτώσεις, πράγμα που θα ισοδυναμούσε με erga omnes απαγόρευση εφαρμογής των τελευταίων, κατόπιν διαπιστώσεως της μη συμμορφώσεώς τους προς την οδηγία ΣΕΠΕ.

71 Στην απόφαση Winner Wetten, σκέψη 65, αναφέρονται τα εξής: «Στο πλαίσιο της ασκήσεως της αρμοδιότητας αυτής, το Δικαστήριο μπορεί ιδίως να αναστείλει τα αποτελέσματα της ακυρώσεως ή της διαπιστώσεως του ανισχύρου μιας τέτοιας πράξεως μέχρι την έκδοση νέας πράξεως που θεραπεύει τη διαπιστωθείσα παρανομία».

72 Απόφαση Winner Wetten, σκέψεις 67 και 68.

73 Καίτοι η εκτίμηση αυτή εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο, δεν φαίνεται ότι η παύση δραστηριότητας των πέντε ανεμογεννητριών στους Δήμους Aalter και Nevele πρόκειται να έχει σημαντικές επιπτώσεις στην προμήθεια ηλεκτρικής ενέργειας στο Βέλγιο, όπως τόνισε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Τα πράγματα θα είναι διαφορετικά εάν, λόγω της αυξήσεως των προσφυγών κατά παρόμοιων αδειών, η ακυρότητα επηρεάσει το σύνολο των εγκαταστάσεων παραγωγής αιολικής ενέργειας της Φλάνδρας.

133. Η εξαιρετική αυτή εξουσία που το Δικαστήριο δύναται να αναγνωρίσει στο εθνικό δικαστήριο μπορεί να ασκηθεί μόνον εάν πληρούνται όλες οι απαιτήσεις της αποφάσεως Inter-Environnement Wallonie[74], και συγκεκριμένα εφόσον:

– Η προσβαλλόμενη διάταξη του εθνικού δικαίου αποτελεί κατάλληλο μέτρο για τη μεταφορά στην εσωτερική έννομη τάξη της νομοθεσίας της Ένωσης στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος.

– Η έκδοση και η εφαρμογή νέας διατάξεως του εθνικού δικαίου δεν θα μπορούσε να αποτρέψει τις αρνητικές συνέπειες που θα είχε για το περιβάλλον η ακύρωση της προσβαλλομένης διατάξεως του εθνικού δικαίου.

– Η ακύρωση του επίμαχου εθνικού κανόνα θα έχει ως συνέπεια τη δημιουργία κενού δικαίου όσον αφορά τη μεταφορά στην εσωτερική έννομη τάξη της νομοθεσίας της Ένωσης στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος, πράγμα το οποίο θα προκαλούσε μεγαλύτερη βλάβη στο περιβάλλον, υπό την έννοια ότι η ακύρωση θα είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση της προστασίας και θα έθιγε ακόμη και τον σχετικό θεμελιώδη σκοπό του δικαίου της Ένωσης.

– Τα αποτελέσματα της προσβαλλόμενης διατάξεως του εθνικού δικαίου διατηρούνται κατ' εξαίρεση μόνο για το χρονικό διάστημα που είναι απολύτως αναγκαίο προκειμένου να ληφθούν τα μέτρα που καθιστούν δυνατή τη θεραπεία της διαπιστωθείσας παρατυπίας.

134. Σύμφωνα με τις πληροφορίες της διατάξεως περί παραπομπής και τις υποβληθείσες παρατηρήσεις, οι απαιτήσεις αυτές πληρούνται στην υπό κρίση διαφορά:

– Το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II και η εγκύκλιος αποτελούν κατάλληλο μέτρο για τη μεταφορά στην εσωτερική έννομη τάξη νομοθεσίας της Ένωσης στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος, ήτοι της οδηγίας 2009/28. Η ανάπτυξη της παραγωγής ενέργειας από αιολικά πάρκα αποτελεί απαραίτητο στοιχείο της στρατηγικής του βελγικού κράτους προκειμένου να επιτευχθεί αύξηση της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές για το 2020.

– Το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II και η εγκύκλιος αποτελούν κρίσιμο στοιχείο της βελγικής νομοθεσίας για την εγκατάσταση αιολικών πάρκων, ενώ από τις 31 Μαρτίου 2012, όπως ενημερώνει το αιτούν δικαστήριο, έχουν, σε μεγάλο βαθμό, αποτελέσει τη βάση για τη χορήγηση ατομικών αδειών εγκαταστάσεως ανεμογεννητριών.

– Η έκδοση και η εφαρμογή νέας διατάξεως του εθνικού δικαίου δεν θα μπορούσε να αποτρέψει τις αρνητικές συνέπειες που θα είχε για το περιβάλλον η ακύρωση του τμήματος 5.20.6 της VLAREM II και της εγκυκλίου. Η εν λόγω ακύρωση θα επαγόταν τη δυνατότητα αλυσιδωτής αμφισβητήσεως της νομιμότητας των αδειών εγκαταστάσεως ανεμογεννητριών στην Περιφέρεια της Φλάνδρας ήδη από τις 31 Μαρτίου 2012, με συνέπεια να μπορεί να αποφασιστεί ακόμη και η παύση λειτουργίας τους.

– Η ακύρωση του τμήματος 5.20.6 της VLAREM II και της εγκυκλίου θα είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία κενού δικαίου όσον αφορά τη μεταφορά στην εσωτερική έννομη τάξη του δικαίου της Ένωσης στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος, πράγμα το οποίο θα προκαλούσε μεγαλύτερη βλάβη στο περιβάλλον. Συγκεκριμένα, δεν θα υφίσταντο πλέον στην Περιφέρεια της Φλάνδρας κανόνες αναφοράς σε σχέση με τον θόρυβο, τη στροβοσκοπική σκίαση και την ασφάλεια των ανεμογεννητριών, με τον κίνδυνο αυτές να μπορούν να εγκαθίστανται με χαμηλότερες προδιαγραφές περιβαλλοντικής προστασίας.

74 Σκέψεις 59 έως 63. Υπό την ίδια έννοια, απόφαση Association France Nature Environnement, σκέψη 43.

135. Εν συνόψει, φαίνεται πιο λογικό το Δικαστήριο να επιτρέψει στο εθνικό δικαστήριο, εφόσον το προβλέπει το εθνικό δίκαιό του[75], να διατηρήσει κατ' εξαίρεση τα αποτελέσματα του τμήματος 5.20.6 της VLAREM II και της εγκυκλίου, καθώς και των αδειών που έχουν χορηγηθεί βάσει των κανόνων αυτών για την εγκατάσταση ανεμογεννητριών, κατά τον απολύτως αναγκαίο χρόνο για τη θέσπιση μέτρων θεραπείας της διαπιστωθείσας παρανομίας, ήτοι κατά τον χρόνο που απαιτείται ώστε οι αρμόδιες περιφερειακές αρχές να υποβάλουν το κανονιστικό αυτό corpus σε ΣΕΠΕ.

136. Επιπλέον, εάν η εκτίμηση αυτή είναι θετική, η φλαμανδική νομοθεσία μπορεί να συνεχίσει να εφαρμόζεται ως σχέδιο ή πρόγραμμα συμμορφούμενο προς την οδηγία ΣΕΠΕ, αφού προηγουμένως θεραπευτεί η απουσία ΣΕΠΕ.

IV. Πρόταση

137. Βάσει των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα του Raad voor Vergunningsbetwistingen (συμβουλίου επιλύσεως ενδίκων διαφορών σχετικά με άδειες, Βέλγιο) ως εξής:

«1) Εθνική κανονιστική ρύθμιση που περιέχει ακριβείς κανόνες σε σχέση με τη στροβοσκοπική σκίαση, την ασφάλεια και τον θόρυβο των αιολικών πάρκων, ως πλαίσιο αναφοράς για την έγκριση της τοποθετήσεως και των χαρακτηριστικών μελλοντικών έργων εγκαταστάσεως ανεμογεννητριών παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, εμπίπτει στην έννοια των "σχεδίων και προγραμμάτων" του άρθρου 2, στοιχείο α', 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, και έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, με αποτέλεσμα να χρήζει στρατηγικής εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων, κατά το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α', της εν λόγω οδηγίας.

2) Το εθνικό δικαστήριο δύναται, εφόσον εκδώσει ευνοϊκή απόφαση και δεχθεί την ένσταση ελλείψεως νομιμότητας της επίμαχης εσωτερικής ρυθμίσεως, να περιορίσει τα διαχρονικά αποτελέσματα της αποφάσεώς του επί της διαφοράς της κύριας δίκης ώστε να διατηρηθούν προσωρινώς τα αποτελέσματα των αδειών εγκαταστάσεως ανεμογεννητριών, με σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος και, ενδεχομένως, τη διασφάλιση του εφοδιασμού με ηλεκτρική ενέργεια. Η δυνατότητα αυτή εξαρτάται από την τήρηση των απαιτήσεων της αποφάσεως της 28ης Φεβρουαρίου 2012, Inter-Environnement Wallonie και Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), οι οποίες, καθ' ο μέρος ενδιαφέρει εν προκειμένω, αφορούν την οδηγία 2009/28/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 2009, σχετικά με την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και την τροποποίηση και τη συνακόλουθη κατάργηση των οδηγιών 2001/77/ΕΚ και 2003/30/ΕΚ.»

75 Διαθέτει, προς τούτο, τόσο νομικούς όσο και νομολογιακούς μηχανισμούς, σύμφωνα με το σημείο 10.1 της διατάξεως περί παραπομπής.