Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

25 päivänä kesäkuuta 2020*

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2001/42/EY – Ympäristövaikutusten arviointi – Lupa tuuliturbiinien sijoittamiseen ja käyttöön – 2 artiklan a alakohta – Suunnitelmien ja ohjelmien käsite – Asetuksella ja yleisohjeella käyttöön otetut luvan myöntämisedellytykset – 3 artiklan 2 kohdan a alakohta – Kansalliset toimet, joissa vahvistetaan puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille – Ympäristöarviointia ei ole tehty – Kansallisten toimien ja niiden perusteella myönnettyjen lupien vaikutusten pysyttäminen sen jälkeen, kun toimet on todettu unionin oikeuden vastaisiksi – Edellytykset

Asiassa C-24/19,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Raad voor Vergunningsbetwistingen (lupapäätöksistä tehtäviä valituksia käsittelevä hallintotuomioistuin, Belgia) on esittänyt 4.12.2018 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 15.1.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

A ym.

vastaan

Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen,

Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW:n osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti R. Silva de Lapuerta, jaostojen puheenjohtajat A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan ja I. Jarukaitis sekä tuomarit E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, C. Toader (esittelevä tuomari), F. Biltgen, A. Kumin, N. Jääskinen ja N. Wahl,

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 9.12.2019 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– A ym., edustajinaan T. Swerts, W.-J. Ingels ja L. Nijs, advocaten,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

– Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW, edustajinaan T. Malfait ja V. McClelland, advocaten,

– Belgian hallitus, asiamiehinään C. Pochet, M. Jacobs ja P. Cottin, avustajanaan J. Vanpraet, advocaat,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. Bulterman, M. Gijzen ja M. Noort,

– Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Z. Lavery, avustajinaan R. Warren, QC, ja D. Blundell, barrister,

– Euroopan komissio, asiamiehinään E. Manhaeve ja M. Noll-Ehlers,

kuultuaan julkisasiamiehen 3.3.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/42/EY (EYVL 2001, L 197, s. 30) 2 artiklan a alakohdan ja 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat A ym. ja Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (Flanderin alueen (Belgia) kaupunkisuunnittelusta (Itä-Flanderin jaosto) vastaava virkamies) ja jossa on kyse tämän viranomaisen päätöksestä myöntää rakennuslupa sähkön tuottajalle ja toimittajalle viiden tuuliturbiinin sijoittamista ja toimintaa varten kohteeseen, jonka naapurikiinteistöjen omistajia A ym. ovat.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansainvälinen oikeus

3 Espoossa (Suomi) 26.2.1991 allekirjoitettu yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista (jäljempänä Espoon yleissopimus) hyväksyttiin 24.6.1997 Euroopan yhteisön puolesta, ja se tuli voimaan 10.9.1997.

4 Espoon yleissopimuksen 2 artiklan 7 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Tämän yleissopimuksen mukainen vähimmäisvaatimus on, että ympäristövaikutusten arviointi suoritetaan ehdotetun hankkeen suunnitteluvaiheessa. Sopimuspuolet pyrkivät tarpeellisessa laajuudessa soveltamaan ympäristövaikutusten arvioinnin periaatteita politiikkojen, suunnitelmien ja ohjelmien laadinnassa.”

Unionin oikeus

5 Direktiivin 2001/42 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Ympäristövaikutusten arviointi on tärkeä keino, jolla voidaan sisällyttää ympäristönäkökohtia tiettyjen sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun ja hyväksymiseen, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia jäsenvaltioissa, koska sillä varmistetaan, että tällaiset suunnitelmien ja ohjelmien toteuttamisen aiheuttamat vaikutukset otetaan huomioon niiden valmistelun kuluessa ja ennen niiden hyväksymistä.”

6 Direktiivin 2001/42 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Tavoitteet”, säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tarkoituksena on taata korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja edistää ympäristönäkökohtien huomioon ottamista suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä kestävän kehityksen edistämiseksi varmistamalla, että tietyistä suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tehdään ympäristöarviointi tämän direktiivin mukaisesti.”

7 Direktiivin 2001/42 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) ’suunnitelmilla ja ohjelmilla’ sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia, mukaan lukien Euroopan yhteisön yhteisrahoittamat suunnitelmat ja ohjelmat, sekä niitä koskevia muutoksia,

   – jotka kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen valmistelee ja/tai hyväksyy tai jotka viranomainen valmistelee kansanedustuslaitoksen tai hallituksen hyväksyttäväksi lainsäädäntömenettelyllä, ja

   – joita lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät;

b) ’ympäristöarvioinnilla’ 4–9 artiklan mukaista ympäristöselostuksen laatimista, kuulemisten järjestämistä, ympäristöselostuksen ja kuulemisten tulosten huomioon ottamista päätöksenteossa sekä päätöksestä tiedottamista;

– –”

8 Direktiivin 2001/42 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäljempänä 4–9 artiklan mukainen ympäristöarviointi on tehtävä 2–4 kohdassa tarkoitetuista suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

2. Jollei 3 kohdasta muuta johdu, ympäristöarviointi on tehtävä kaikista suunnitelmista ja ohjelmista,

a) joita valmistellaan maa-, metsä- ja kalataloutta, energiaa, teollisuutta, liikennettä, jätehuoltoa, vesitaloutta, televiestintää, matkailua, kaavoitusta tai maankäyttöä varten ja joissa vahvistetaan puitteet [tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY (EYVL 1985, L 175, s. 40)] liitteessä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, – –

– –”

9 Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2011/92/EU (EUVL 2012, L 26, s. 1) kumottiin ja korvattiin direktiivi 85/337.

10 Direktiivin 2011/92 liitteessä II olevan 3 kohdan i alakohdassa mainitaan tuulivoimalat.

Belgian oikeus

Vlarem II

11 Ympäristöhygieniaa koskevista yleisistä ja alakohtaisista säännöksistä 1.6.1995 annettu Flanderin hallituksen asetus (besluit van de Vlaamse regering houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne; Belgisch Staatsblad, 31.7.1995, s. 20526; jäljempänä Vlarem II), sellaisena kuin sitä sovellettiin pääasiassa, annettiin muun muassa ympäristöluvasta 28.6.1985 annetun Flanderin neuvoston asetuksen (decreet van de Vlaamse Raad betreffende de milieuvergunning; Belgisch Staatsblad, 17.9.1985, s. 13304) ja ympäristöpolitiikkaa koskevista yleisistä säännöksistä 5.4.1995 annetun Flanderin neuvoston asetuksen (decreet van de Vlaamse Raad houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid; Belgisch Staatsblad, 3.6.1995, s. 15971) täytäntöönpanemiseksi. Vlarem II:ssa säädetään yleisistä ja alakohtaisista ympäristövaatimuksista, jotka koskevat sekä tietyistä laitoksista ja toiminnoista mahdollisesti aiheutuvia haittoja ja vaaroja että laitosten käyttämisestä ja toimintojen harjoittamisesta ympäristölle mahdollisesti aiheutuvien vahinkojen korvaamista.

12 Ympäristöluvasta 6.2.1991 annetun Flanderin hallituksen asetuksen vahvistamisesta ja [Vlarem II:n] muuttamisesta mainittujen asetusten saattamiseksi ajan tasalle tekniikan kehitystä vastaavasti 23.12.2011 annetun Flanderin hallituksen asetuksen (besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het [Vlarem II], wat betreft de actualisatie van voormelde besluiten aan de evolutie van de techniek; Belgisch Staatsblad, 21.3.2012, s. 16474) 99 §:llä lisättiin Vlarem II:een 5.20.6 jakso, joka koskee tuulienergiaa käyttäviä sähköntuotantolaitoksia.

13 Kyseisessä osastossa, jonka otsikko on ”Tuulienergiaa käyttävät sähköntuotantolaitokset”, on säännöksiä muun muassa tuuliturbiinin lapojen heittämästä varjosta (valon ja varjon vaihtelusta aiheutuvan välkevaikutuksen rajoittaminen), tuuliturbiinien turvallisuudesta (vaatimus automaattisista havainnointi- ja pysäytysjärjestelmistä) ja melusta (akustisten mittausten suorittaminen).

14 Vlarem II:n 5.20.6.2.1 §:ssä säädetään välkkeen osalta seuraavaa:

”Jos välkkeelle altistuva kohde sijaitsee alueella, johon tuuliturbiinin oletettava heittovarjo kohdistuu neljä tuntia vuodessa, tuuliturbiini on varustettava automaattisella pysäytysmekanismilla”.

15 Vlarem II:n 5.20.6.2.2 § velvoittaa voimalan käyttäjän pitämään kirjaa kustakin tuuliturbiinista ja ilmoittamaan tietyt välkettä koskevat tiedot sekä laatimaan valvontakertomuksen ainakin kahdelta ensimmäiseltä käyttövuodelta.

16 Vlarem II:n 5.20.6.2.3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Teollisuusalueilla sallitaan niillä asumiseen tarkoitettuja alueita lukuun ottamatta kunkin välkkeelle altistuvan kohteen osalta korkeintaan 30 tuntia vuodessa tosiasiallisesti kestävä heittovarjo, joka ei saa vuorokauden aikana ylittää 30 minuuttia.

Kaikilla muilla alueilla ja teollisuusalueilla asumiseen tarkoitetuilla alueilla kunkin välkkeelle altistuvan kohteen osalta sallitaan korkeintaan 8 tuntia vuodessa tosiasiallisesti kestävä heittovarjo, joka ei saa vuorokauden aikana ylittää 30 minuuttia.”

17 Vlarem II:n 5.20.6.3.1 §:ssä säädetään turvallisuuskysymysten osalta, että tuuliturbiinit on rakennettava IEC61400- tai sitä vastaavan standardin turvallisuusvaatimusten mukaisesti ja sertifioitava. Sen 5.20.6.3.2 §:ssä säädetään, että tuuliturbiinit on varustettava turvalaitteistoilla, joissa on muun muassa jäätymiseltä ja salamaniskuilta suojaavat mekanismit, sekä avustava jarrumekanismi ja verkkoon kytketty valvontajärjestelmä, joka havainnoi toimintahäiriöitä ja siirtää tällaiset tiedot turbiinin omaan valvontalaitteeseen.

18 Vlarem II:n 5.20.6.4.2 §:ssä vahvistetaan korkeinta hyväksyttävää melutasoa koskevat arvot ulkona asuinalueiden läheisyydessä:

”Tuuliturbiinista aiheutuva erillismelu ei saa, ellei ympäristöluvassa toisin määrätä, ylittää ulkona arvioinnin kohteena olevalla kaudella erillisen asuinrakennuksen läheisyydessä tai lähimpänä sijaitsevalla asuinalueella liitteessä 5.20.6.1 vahvistettua ohjearvoa tai taustamelua, joka on vahvistettu tämän asetuksen I osaston liitteessä 4B olevan F14 kohdan 3 alakohdassa (Lsp ≤ MAX(ohjearvo, LA 95).

Jos taustamelu vaikuttaa vaatimusten mukaiseen melutasoon, tuuliturbiinien ja asuinrakennusten välimatkan on oltava pidempi kuin roottorin kehän pituus kerrottuna kolmella.”

19 Vlarem II:n liitteessä 5.20.6.1 on vahvistettu seuraavat ohjearvot:

”Luvan mukainen alueen käyttötarkoitus	Ohjearvo erillismelulle desibeleinä dB(A) ulkona		
	Päivä	Ilta	Yö
1° Maatalousalueet sekä virkistys- ja matkailualueet	44	39	39
2a° Alueet tai alueiden osat, asuinalueita tai asuinalueiden osia lukuun ottamatta, jotka sijaitsevat alle 500 metrin etäisyydellä teollisuusalueista	50	45	45
2b° Asuinalueet tai asuinalueiden osat, jotka sijaitsevat alle 500 metrin etäisyydellä teollisuusalueista	48	43	43
3a° Alueet tai alueiden osat, asuinalueita tai niiden osia lukuun ottamatta, jotka sijaitsevat alle 500 metrin etäisyydellä käsiteollisuusyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten käyttöön tarkoitetuista alueista, palvelualueista ja louhinta-alueista (louhinnan aikana)	48	43	43
3b° Asuinalueet tai asuinalueiden osat, jotka sijaitsevat alle 500 metrin etäisyydellä käsiteollisuusyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten käyttöön tarkoitetuista alueista, palvelualueista tai louhinta-alueista (louhinnan aikana)	44	39	39
4° Asuinalueet	44	39	39
5° Teollisuusalueet, palvelualueet, yhdyskuntateknisiin tarkoituksiin ja julkisten palvelujen järjestämiseen käytetyt alueet ja louhinta-alueet (louhinnan aikana)	60	55	55
5^{biso} Maaseutualueet	48	43	43
6° Vapaa-ajan käyttöön tarkoitetut alueet virkistys- ja matkailualueita lukuun ottamatta	48	43	43
7° Muut alueet puskurialueita, sotilasalueita ja sellaisia alueita lukuun ottamatta, joiden osalta ohjearvot vahvistetaan erillisillä asetuksilla	44	39	39
8° Puskurialueet	55	50	50
9° Alueet tai alueiden osat, jotka sijaitsevat alle 500 metrin etäisyydellä soranottoalueista (soranoton aikana)	48	43	43
10° Maatalousalueet	48	43	43”

Vuoden 2006 yleisohje

20 12.5.2006 annetulla yleisohjeella EME/2006/01-RO/2006/02, jonka otsikko on ”Tuuliturbiinien sijoittamisen edellyttämän arvioinnin puitteet ja niiden sijoittamisen edellytykset” (omzendbrief EME/2006/01-RO/2006/02; Belgische Staatsblad, 24.10.2006, s. 56705), sellaisena kuin sitä sovellettiin pääasiassa (jäljempänä vuoden 2006 yleisohje), saatettiin ajan tasalle, kuten sen 3 kohdassa todetaan, 17.7.2000 annettu aikaisempi yleisohje.

21 Vuoden 2006 yleisohjeen 3.1 kohdan mukaan siinä vahvistetaan joukko seikkoja, jotka on otettava huomioon tuuliturbiinin sijoittamisesta päätettäessä. Sen 3.1.1–3.1.14 kohdassa on tuuliturbiinien ryhmittelyä, maankäyttöä, elinympäristöjä, maataloutta, teollisuusalueita, satama-alueita, urheilu- ja virkistysalueita, maisemaa, meluvaikutusta, varjon ja valon vaihteluun perustuvaa välkevaikutusta, turvallisuutta, luontoa, ympäristövaikutusten arviointeja ja lentämistä koskevia näkökohtia.

22 Yleisohjeen 3.1.9 kohdassa, jonka otsikko on ”Meluvaikutus”, määrätään erityisesti seuraavaa:

”Tuuliturbiineista aiheutuva haitta riippuu eri tekijöistä, kuten niiden voimanlähteen tehosta, niiden muodosta, turbiinin akselin korkeudesta ja turbiinien lukumäärästä. Sijoitusalustan luonne (vesi, maa), etäisyys ympäristön asukkaista ja taustamelun taso vaikuttavat tähän osaltaan. Yleensä taustamelu kasvaa enemmän tuulen kovenemisen kuin tuuliturbiinin tehon myötä.

Vlarem [II:]n II osaston 5.20 §:n 2 momentin mukaan melurajoituksia koskevia vaatimuksia ei voida soveltaa. Ympäristöluvassa voidaan kuitenkin vahvistaa melupäästöjen kynnysarvoja ympäröivän tilanteen mukaisesti. Lähteellä toteutettavien tarpeellisten ratkaisujen on vastattava nykytekniikan vaatimuksia. Tuuliturbiineista aiheutuvan erillismelun arvioinnissa voidaan käyttää kansainvälisesti hyväksyttyjä ohjelmia. Meluun ja tärinään liittyviin kysymyksiin erikoistunut valtuutettu ympäristöasiantuntija suorittaa taustamelun tason määrittämisen.

Silloin kun lähin erillinen asuinrakennus tai asuinalue sijaitsee 250 metrin etäisyydellä tuuliturbiinin mastosta, tuuliturbiinin tai tuulipuiston aiheuttaman haitan voidaan katsoa olevan rajoitettavissa hyväksyttävälle tasolle.

Silloin kun etäisyys on enintään 250 metriä, on omaksuttava seuraava lähestymistapa.

Erillismelu määritetään lähimmän erillisen asuinrakennuksen tai asuinalueen läheisyydessä. Sitä, voidaanko tuuliturbiinin tai tuulipuiston sijoittamista pitää hyväksyttävänä tietyn alueen osalta, arvioidaan Vlarem [II:]n II osaston liitteessä 2.2.1 olevista määräyksistä poiketen mittaamalla erillismelu seuraavien ulkomelutasoa koskevien ympäristön laatuvaatimusten mukaisesti:

Ohjearvot desibeleinä db(A) ulkona

Alue	Ympäristön laatuvaatimusten mukainen ulkomelutaso desibeleinä Db(A)		
	Päivä	Ilta	Yö
1° Maatalousalueet ja virkistysalueet sekä matkailualueet	49	44	39
2° Alueet tai alueiden osat, jotka sijaitsevat alle 500 metrin etäisyydellä teollisuusalueista, joita ei ole mainittu 3° kohdassa, tai yhdyskuntateknisiin tarkoituksiin ja julkisten palvelujen järjestämiseen käytetyistä alueista	54	49	49
3° Alueet tai alueiden osat, jotka sijaitsevat alle 500 metrin etäisyydellä alueista, jotka on tarkoitettu teollisuusyritysten ja pienten ja keskisuurten yritysten käyttöön, palvelualueista tai louhinta-alueista (louhinnan aikana)	54	49	44
4° Asuinalueet	49	44	39
5° Teollisuusalueet, palvelualueet, yhdyskuntateknisiin tarkoituksiin ja julkisten palvelujen järjestämiseen käytetyt alueet ja louhintaan tarkoitetut alueet (louhinnan aikana)	64	59	59
6° Vapaa-ajan käyttöön tarkoitetut alueet virkistys- ja matkailualueita lukuun ottamatta	54	49	44
7° Kaikki muut alueet lukuun ottamatta puskurialueita, sotilasalueita ja sellaisia alueita, joiden osalta ohjearvot vahvistetaan erillisellä asetuksella	49	44	39
8° Pusukurialueet	59	54	54
9° Alueet tai alueiden osat, jotka sijaitsevat alle 500 metrin etäisyydellä soranottoalueista (soranoton aikana)	59	54	49

Erillismelu on määritettävä tuulen nopeuden ollessa 8 m/s ja tuulen epäedullisimman suunnan mukaan eli silloin, kun tuuliturbiinin meluvaikutus on suurimmillaan tarkasteltavassa kohteessa.

Jos erillismelu vastaa edellä vahvistettuja ympäristön laatuvaatimuksia tai jos se on 5 dB(A) vähemmän kuin taustamelu lähimmän erillisen asuinrakennuksen tai lähimmän asuinalueen läheisyydessä, tuuliturbiinista tai tuulipuistosta aiheutuvan häiriön voidaan katsoa olevan rajoitettavissa hyväksyttävälle tasolle.”

23 Vuoden 2006 yleisohjeen 3.1.10 kohdassa, jonka otsikko on ”Välke – varjon ja valon vaihtelu”, määrätään seuraavaa:

”Tuuliturbiinin liikkuvat lavat voivat aiheuttaa haittaa välkkeen eli varjon ja valon vaihtelun muodossa sekä lähiympäristössä asuville ja siellä työskenteleville ihmisille että viljelyksille (kasvihuoneet).

Heittovarjon ala voidaan laskea tähän tarkoitukseen maailmanlaajuisesti käytössä olevilla ohjelmilla. Heittovarjosta aiheutuvaa haittaa arvioitaessa hyväksyttävänä tasona pidetään korkeintaan 30 tunnin tosiasiallista varjoa vuotta kohden asumiseen käytetyn rakennuksen osalta. Jos varjon vaikutus on tätä suurempi, on selvitettävä mahdollisuus korjaaviin toimenpiteisiin (ikkunaluukut, ikkunoihin kiinnitettävät kalvot – –). – –

Mahdollisesta välkevaikutuksesta on laadittava kuvaus sijoittamismuistioon.”

24 Sijoituspaikan valinnan osalta vuoden 2006 yleisohjeessa tarkastellaan myös kaavoituksessa sovellettavia periaatteita (3.2.1 kohta) ja pyritään näin rajaamaan niin kaupunkisuunnittelun, ympäristön kuin tuulivoimankin kannalta soveltuvimmat kohteet, minkä lisäksi siinä on katsaus alueista, joita voidaan pitää sopivina tuuliturbiinien sijoittamiseksi myönnettävien lupien osalta (3.2.2 kohta). Lopuksi yleisohjeessa tarkastellaan tuulivoimatyöryhmän roolia (4 kohta).

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

25 Vuonna 2011 alkaneen menettelyn päätteeksi Flanderin alueen maankäytön suunnittelusta (Itä-Flanderin jaosto) vastaavan osaston virkamies myönsi 30.11.2016 tiettyihin edellytyksiin sidotun rakennusluvan (jäljempänä 30.11.2016 myönnetty lupa) Electrabel SA:lle viiden tuuliturbiinin sijoittamiseksi ja käyttämiseksi Aalterin (Belgia) ja Nevelen (Belgia) kuntien alueella (jäljempänä tuulipuistohanke). Luvassa edellytettiin muun muassa tiettyjen Vlarem II:n 5.20.6 jakson säännösten ja vuoden 2006 yleisohjeen määräysten mukaisten vaatimusten noudattamista (jäljempänä yhdessä asetus ja vuoden 2006 yleisohje).

26 A ym. nostivat tuulipuistohankkeen toteutuspaikaksi valitun kiinteistön naapureina kanteen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, Raad voor Vergunningsbetwistingenissä (lupapäätöksistä tehtäviä valituksia käsittelevä hallintotuomioistuin, Belgia), vaatien 30.11.2016 myönnetyn luvan kumoamista. A ym. vetosivat kanteessaan siihen, että asetus ja vuoden 2006 yleisohje, joiden perusteella lupa oli myönnetty, ovat direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdan ja 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan vastaisia, koska näistä kansallisista toimista ei ollut tehty ympäristöarviointia, jota edellytetään direktiivin säännöksissä, sellaisina kuin unionin tuomioistuin on niitä tulkinnut muun muassa 27.10.2016 antamassaan tuomiossa D’Oultremont ym. (C-290/15, EU:C:2016:816). A ym:n mukaan kyseisessä tuomiossa katsotaan, että kansallinen sääntelytoimi, johon sisältyy erilaisia tuulivoimaloiden rakentamista koskevia säännöksiä, joita on noudatettava myönnettäessä tällaisten laitosten sijoittamista ja käyttöä koskevia hallinnollisia lupia, kuuluu direktiivissä tarkoitetun suunnitelmien ja ohjelmien käsitteen alaan, minkä vuoksi siitä on tehtävä ympäristöarviointi.

27 Flanderin alueen maankäytön suunnittelusta (Itä-Flanderin jaosto) vastaavan osaston virkamies puolestaan katsoo, ettei asetuksen ja vuoden 2006 yleisohjeen voida katsoa kuuluvan direktiivissä 2001/42 käytetyn suunnitelmien ja ohjelmien käsitteen alaan, sillä nämä toimet eivät muodosta niin kattavia puitteita, että niitä voitaisiin pitää tuulivoimalahankkeiden sijoittamista koskevana yhtenäisenä säännöskokonaisuutena.

28 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole 27.10.2016 annetussa tuomiossa D’Oultremont ym. (C-290/15, EU:C:2016:816) tehtyjen tarkennuksien vuoksi varma siitä, olisiko asetuksesta ja vuoden 2006 yleisohjeesta pitänyt tehdä ympäristöarviointi. Se pohtii näin sitä, voidaanko näitä toimia ja niiden perusteella 30.11.2016 myönnettyä lupaa pitää direktiivin 2001/42 mukaisina.

29 Lisäksi kyseinen tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta tarkastelemaan uudelleen vakiintunutta oikeuskäytäntöään, joka sai alkunsa 22.3.2012 annetusta tuomiosta Inter-Environnement Bruxelles ym. (C-567/10, EU:C:2012:159) ja joka on sen jälkeen vahvistettu 7.6.2018 annetulla tuomiolla Inter-Environnement Bruxelles ym. (C-671/16, EU:C:2018:403); 7.6.2018 annetulla tuomiolla Thybaut

ym. (C-160/17, EU:C:2018:401); 8.5.2019 annetulla tuomiolla Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus ym. (C-305/18, EU:C:2019:384); 12.6.2019 annetulla tuomiolla CFE (C-43/18, EU:C:2019:483) sekä 12.6.2019 annetulla tuomiolla Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484) ja jonka mukaan direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdassa käytettyä ilmaisua ”joita lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät” on tulkittava siten, että tässä säännöksessä tarkoitetulla tavalla ”edellytettyinä” on sitä sovellettaessa pidettävä suunnitelmia ja ohjelmia, joiden hyväksymistä on säännelty kansallisilla laeilla tai asetuksilla, ja niihin on siten sovellettava niiden ympäristövaikutusten arviointia direktiivissä säädetyin edellytyksin.

30 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka viittaa julkisasiamies Kokottin asiassa Inter-Environnement Bruxelles ym. antaman ratkaisuehdotuksen 18 ja 19 kohtaan (C-567/10, EU:C:2011:755), mukaan unionin tuomioistuimen pitäisi asettaa etusijalle tulkinta, joka on lähempänä unionin lainsäätäjän tarkoitusta ja jossa direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdan katsotaan ulottuvan vain sellaisiin toimiin, joiden toteuttaminen on lain tai asetusten mukaan pakollista.

31 Raad voor Vergunningsbetwistingen päätti tästä syystä lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Seuraako direktiivin [2001/42] 2 artiklan a alakohdasta ja 3 artiklan 2 kohdan a alakohdasta, että ympäristölupaa koskevista säännöistä 6.2.1991 annetun Flanderin hallituksen asetuksen ja [Vlarem II] -asetuksen muuttamisesta 23.12.2011 annetun Flanderin hallituksen asetuksen, jolla saatetaan edellä mainitut asetukset ajan tasalle tekniikan kehitystä vastaavasti, 99 §, jolla lisätään [Vlarem II] -asetukseen tuulienergiaa käyttäviä sähköntuotantolaitoksia koskeva 5.20.6 jakso, ja [vuoden 2006 yleisohje], jotka sisältävät molemmat erilaisia säännöksiä tuulivoimaloiden sijoittamisesta, mukaan lukien turvallisuutta koskevia toimenpiteitä, ja kaavoitusalueiden mukaan määritellystä välkkeestä sekä melunormeista, on luokiteltava [tässä] direktiivissä tarkoitetuksi suunnitelmaksi tai ohjelmaksi?

2) Jos ilmenee, että ympäristöarviointi oli toteutettava ennen [asetuksen ja vuoden 2006 yleisohjeen] vahvistamista, voiko [Raad voor Vergunningsbetwistingen] mukauttaa [asetuksen ja vuoden 2006 yleisohjeen] lainvastaisuudesta aiheutuvia oikeusvaikutuksia ajallisesti? Tätä tarkoitusta varten esitetään muutamia alakysymyksiä:
   a) Voidaanko [vuoden 2006] yleisohjeen kaltaista poliittista välinettä, jonka laatimistoimivalta kuuluu asianomaisen viranomaisen harkintavaltaan ja toimintavapauteen, minkä takia kyseessä ei varsinaisesti ole ’suunnitelman tai ohjelman’ valmisteluun toimivaltaisen viranomaisen vahvistaminen, ja jonka osalta ei ole myöskään vahvistettu muodollista antamismenettelyä, pitää direktiivin [2001/42] 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettuna suunnitelmana tai ohjelmana?
   b) Riittääkö, että [asetuksen ja vuoden 2006 yleisohjeen] kaltaisella poliittisella välineellä tai yleisellä säännöllä rajoitetaan osittain lupaviranomaisen harkintavaltaa, jotta sitä voitaisiin pitää direktiivin [2001/42] 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettuna ’suunnitelmana tai ohjelmana’ myös silloin, jos se ei ole vaatimuksena tai välttämättömänä edellytyksenä luvan myöntämiselle tai jos sillä ei ole tarkoitus vahvistaa puitteita tulevalle lupa- tai hyväksymispäätökselle, vaikka unionin lainsäätäjä on ilmoittanut, että tämä päämäärä on osa ’suunnitelmien ja ohjelmien’ määritelmää?
   c) Voidaanko poliittinen väline, joka on annettu oikeusvarmuussyistä ja vahvistettu täysin vapaan päätösvallan puitteissa, kuten [vuoden 2006] yleisohje, määritellä direktiivin [2001/42] 2 artiklan a alakohdassa tarkoitetuksi ’suunnitelmaksi tai ohjelmaksi’, ja onko tällainen tulkinta ristiriidassa sen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan direktiivin teleologisella tulkinnalla ei saa olennaisesti poiketa unionin lainsäätäjän selvästi ilmaisemasta tahdosta?

d) Voidaanko Vlarem II -asetuksen 5.20.6 jakso, kun siihen otettujen sääntöjen laatiminen ei ollut pakollista, määritellä direktiivin [2001/42] 2 artiklan a alakohdassa tarkoitetuksi ’suunnitelmaksi tai ohjelmaksi’, ja onko tällainen tulkinta ristiriidassa sen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan direktiivin teleologisella tulkinnalla ei saa olennaisesti poiketa unionin lainsäätäjän selvästi ilmaisemasta tahdosta?

e) Voidaanko [asetuksen ja vuoden 2006 yleisohjeen] kaltaisia poliittista välinettä ja normatiivista hallituksen asetusta, joilla on rajoitettu ohjeellinen arvo tai joissa ei ainakaan vahvisteta puitteita, joista voitaisiin johtaa oikeus hankkeen toteuttamiseen, ja joista ei voida johtaa oikeutta puitteisiin, jotka osoittaisivat, missä laajuudessa hankkeet voidaan hyväksyä, pitää ’suunnitelmana tai ohjelmana’, jolla vahvistetaan ’puitteet [direktiivin 85/337] liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden’ lupa- tai hyväksymispäätöksille direktiivin [2001/42] 2 artiklan a alakohdan ja 3 artiklan 2 kohdan mukaisessa merkityksessä, ja onko tällainen tulkinta ristiriidassa sen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan direktiivin teleologisella tulkinnalla ei saa olennaisesti poiketa unionin lainsäätäjän selvästi ilmaisemasta tahdosta?

f) Voidaanko poliittista välinettä, kuten [vuoden 2006 yleisohjetta], jolla on vain ohjeellinen arvo, ja/tai normatiivista hallituksen asetusta, kuten Vlarem II -asetuksen 5.20.6 jaksoa, jossa vahvistetaan vain luvan myöntämistä koskevat vähimmäisrajat ja jota sovelletaan tämän lisäksi yleisenä sääntönä täysin autonomisesti,

   – kun ne molemmat sisältävät ainoastaan rajatun määrän kriteerejä ja yksityiskohtaisia sääntöjä ja

   – kun niistä kumpikaan ei ole yhdenkään kriteerin tai säännön osalta yksinään määräävä ja kun niiden osalta voidaan siten väittää, että objektiivisten tietojen perusteella voidaan sulkea pois, että niillä voi olla merkittäviä vaikutuksia ympäristöön,

   pitää ’suunnitelmana tai ohjelmana’, kun niitä tarkastellaan direktiivin [2001/42] 2 artiklan a alakohdan sekä 3 artiklan 1 ja 2 kohdan kannalta, ja voidaanko niitä näin ollen pitää toimina, joissa vahvistetaan kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen merkityksellinen kokonaisuus yhden tai useamman hankkeen, jolla voi olla merkittäviä vaikutuksia ympäristöön, hyväksymistä ja toteuttamista varten, sen takia, että niissä vahvistetaan asianomaiseen alaan sovellettavia sääntöjä ja valvontamenettelyjä?

g) Jos [toisen kysymyksen f kohtaan] vastataan kieltävästi, voiko tuomioistuin vahvistaa tämän itse sen jälkeen, kun asetus tai lainsäädännön kaltainen säännöstö ([kuten asetus ja vuoden 2006 yleisohje]) on vahvistettu?

h) Voiko tuomioistuin, jos sillä on toimivalta vain epäsuorasti inter partes esitetyn lainvastaisuusväitteen perusteella ja jos ennakkoratkaisukysymyksiin annettavista vastauksista ilmenee, että [asetus ja vuoden 2006 yleisohje] ovat lainvastaisia, päättää, että lainvastaisen asetuksen ja/tai lainvastaisen yleisohjeen vaikutukset pysytetään voimassa, jos näillä lainvastaisilla välineillä edistetään ympäristön suojelua koskevaa tavoitetta, johon pyritään myös SEUT 288 artiklassa tarkoitetulla direktiivillä, ja unionin oikeudessa ([28.7.2016 annetussa tuomiossa Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603]) todetun mukaisesti tällaiselle voimassa pitämiselle asetetut edellytykset on täytetty?

i) [Jos toisen kysymyksen h kohtaan] vastataan kieltävästi, voiko tuomioistuin päättää pitää riidanalaisen hankkeen vaikutukset voimassa, jotta näin täytetään epäsuorasti vaatimukset, jotka unionin oikeudessa ([28.7.2016 annetussa tuomiossa Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603] määritetyn mukaisesti) asetetaan sellaisen suunnitelman tai ohjelman oikeusvaikutusten voimassa pitämiselle, joka ei ole direktiivin [2001/42] mukainen?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäisessä kysymyksessä ja toisen kysymyksen a–d kohdassa tarkoitettu direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdassa käytetty suunnitelmien ja ohjelmien käsite

32 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys ja toisen kysymyksen a–d kohta, jotka on syytä käsitellä yhdessä, koskevat asiallisesti sitä, onko direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohtaa tulkittava siten, että suunnitelmien ja ohjelmien käsitteen alaan kuuluvat sellainen asetus ja yleisohje, jotka liittovaltiomuotoisen jäsenvaltion alueen hallitus on antanut ja joissa on kummassakin erilaisia tuuliturbiinien sijoittamista ja käyttöä koskevia määräyksiä.

33 Direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdassa määritellään siinä käytetty suunnitelmien ja ohjelmien käsite siten, että niiden on täytettävä kaksi tämän säännöksen kahdessa luetelmakohdassa säädettyä kumulatiivista edellytystä eli yhtäältä kyseen on oltava toimista, jotka kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen valmistelee ja/tai hyväksyy tai jotka viranomainen valmistelee kansanedustuslaitoksen tai hallituksen hyväksyttäväksi lainsäädäntömenettelyllä, ja toisaalta kyseen on oltava toimista, joita lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset edellyttävät.

34 Näistä ensin mainittu edellytys täyttyy, koska ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamien tietojen mukaan asetuksen ja vuoden 2006 yleisohjeen antajana on ollut Flanderin hallitus eli alueellinen viranomainen.

35 Direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdan toisessa luetelmakohdassa muotoillun, näistä jälkimmäisen edellytyksen osalta on unionin vakiintuneessa oikeuskäytännössä katsottu, että direktiivissä 2001/42 tarkoitetulla tavalla ”edellytettyinä” on sitä sovellettaessa pidettävä suunnitelmia ja ohjelmia, joiden hyväksymistä on säännelty kansallisilla laeilla tai asetuksilla, joissa määritetään suunnitelmien ja ohjelmien hyväksymiseen toimivaltaiset viranomaiset sekä niiden laatimismenettely (tuomio 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles ym., C-567/10, EU:C:2012:159, 31 kohta; tuomio 7.6.2018, Thybaut ym., C-160/17, EU:C:2018:401, 43 kohta ja tuomio 12.6.2019, Terre wallonne, C-321/18, EU:C:2019:484, 34 kohta). Unionin tuomioistuin on näin todennut, että kyseisen säännöksen tehokkaan vaikutuksen turvaamisen vuoksi toimenpidettä on säännöksen tavoite huomioon ottaen pidettävä ”edellytettynä” aina silloin, kun toimenpiteen toteuttamisvallan oikeudellisena perustana on erillinen oikeussääntö, vaikkei varsinaista velvollisuutta tällaisen toimenpiteen laatimiseen ole (ks. vastaavasti tuomio 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles ym., C-671/16, EU:C:2018:403, 38–40 kohta).

36 Alustavasti on mainittava siitä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää kysymyksillään, kuten Yhdistynyt kuningaskunta kirjallisilla huomautuksillaan, unionin tuomioistuinta tarkastelemaan tätä oikeuskäytäntöä uudelleen.

37 Tässä yhteydessä on muistettava, että unionin oikeussäännön tulkinta edellyttää, että huomioon otetaan paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys, johon se kuuluu, sekä sen toimen tavoitteet ja päämäärät, jonka osa se on. Unionin oikeussäännön syntyhistoriasta voi myös ilmetä sen tulkinnan kannalta merkityksellisiä seikkoja (ks. vastaavasti tuomio 9.10.2019, BGL BNP Paribas, C-548/18, EU:C:2019:848, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38 Direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdan sanamuodon osalta on korostettava ensinnäkin sitä – kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 60 kohdassa esittänyt –, että direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdan eri kieliversioiden vertailun perusteella ilmenee, että niissä on merkityseroja. Ranskankielisessä toisinnossa käytetty ilmaisu ”exigés” viittaa näet vaatimukseen tai velvoitteeseen samaan tapaan kuin muun muassa espanjankielisessä (*exigidos*), saksankielisessä (*erstellt werden*

müssen), englanninkielisessä (*required*), hollanninkielisessä *(zijn voorgeschreven)*, portugalinkielisessä *(exigido)* ja romaniankielisessä toisinnossa käytetty ilmaisu *(impuse)*, kun taas italiankielisessä toisinnossa käytetään ilmaisua *(previsti)*, joka ei ole niin velvoittava.

39 Kaikki Euroopan unionin viralliset kielet ovat kuitenkin niillä laadittujen unionin toimien todistusvoimaisia kieliä, minkä vuoksi kaikille unionin toimen kieliversioille on lähtökohtaisesti annettava sama arvo (ks. vastaavasti tuomio 17.11.2011, Homawoo, C-412/10, EU:C:2011:747, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 20.2.2018, Belgia v. komissio, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 Tästä seuraa, että direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdan toisen luetelmakohdan sanamuodon mukaista tulkintaa ei voida pitää ratkaisevana, koska sen avulla ei voida määrittää, ovatko tässä säännöksessä tarkoitetut suunnitelmat ja ohjelmat yksinomaan niitä, joiden hyväksymiseen kansallisilla viranomaisilla on velvollisuus lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten nojalla.

41 Direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdan toisen luetelmakohdan syntyhistorian osalta todettakoon tämän jälkeen, että tämä säännös, jota ei ollut komission alkuperäisessä direktiiviehdotuksessa eikä sen muutetussa versiossa, lisättiin neuvoston 30.3.2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 artiklassa tarkoitettua menettelyä noudattaen vahvistamalla yhteisellä kannalla (EY) N:o 25/2000 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (EYVL 2000, C 137, s. 11). Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 62 ja 63 kohdassa todennut, unionin lainsäätäjä on tällä lisäyksellä halunnut rajata velvollisuuden ympäristöarvioinnin tekemiseen vain tiettyihin suunnitelmiin ja ohjelmiin, eikä voida väittää, että lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut rajoittaa tämän tyyppisen arvioinnin tekemistä niin, että se koskisi ainoastaan sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia, joiden hyväksyminen on pakollista.

42 Asiayhteydestä, johon säännös kuuluu, todettakoon ensinnäkin, että – kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 66 ja 67 kohdassa esittänyt –kahtiajakoon perustuvalla lähestymistavalla, jonka mukaan erotteluperusteena on se, onko suunnitelman tai ohjelman laatiminen pakollista vai vapaaehtoista, ei kyetä ottamaan huomioon riittävän yksityiskohtaisesti eli tyydyttävällä tavalla kaikkia mahdollisia eri tilanteita ja kansallisten viranomaisten erilaisia käytäntöjä. Viranomaisia ei näet useinkaan ole yleisesti velvoitettu tällaisten suunnitelmien ja ohjelmien hyväksymiseen, joka saattaa riippua suuresta määrästä mahdollisia eri tilanteita, eikä niiden hyväksymistä ole usein myöskään jätetty toimivaltaisten viranomaisten täysin vapaan harkinnan varaan.

43 Toisekseen direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohta kattaa paitsi suunnitelmien ja ohjelmien valmistelun tai hyväksymisen myös niiden muutokset (ks. vastaavasti tuomio 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles ym., C-567/10, EU:C:2012:159, 36 kohta ja tuomio 10.9.2015, Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, 44 kohta). Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 68 kohdassa todennut, jälkimmäinen tilanne, jossa suunnitelman tai ohjelman muuttamisella saattaa myös olla direktiivin 2001/42 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla merkittäviä ympäristövaikutuksia, tulee esiin useimmiten silloin, kun viranomainen päättää omasta aloitteestaan tehdä tällaisen muutoksen ilman, että sillä olisi tähän velvollisuus.

44 Edellä tarkastellut näkökohdat ovat direktiivin 2001/42 päämäärän ja tavoitteiden mukaisia, sillä tämä direktiivi sijoittuu puolestaan puitteisiin, joista määrätään perusoikeuskirjan 37 artiklassa, jonka mukaan ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti.

45 Direktiivin 2001/42 päämääränä on näet, kuten sen 1 artiklasta käy ilmi, korkeatasoisen ympäristönsuojelun takaaminen ja ympäristönäkökohtien huomioon ottamisen edistäminen suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä kestävän kehityksen edistämiseksi.

46 Tämän vuoksi, kuten direktiivin 2001/42 1 artiklasta käy ilmi, sen olennaisena tavoitteena on se, että suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tehdään ympäristöarviointi niitä valmisteltaessa ja ennen niiden hyväksymistä (tuomio 22.9.2011, Valčiukienė ym., C-295/10, EU:C:2011:608, 37 kohta ja tuomio 7.6.2018, Thybaut ym., C-160/17, EU:C:2018:401, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

47 On myös muistettava, että direktiivi 2001/42 annettiin EY 175 artiklan 1 kohdan eli sellaisen määräyksen nojalla, joka koskee yhteisön toimia ympäristön alalla EY 174 artiklan tavoitteiden toteuttamiseksi. SEUT 191 artiklan, joka vastaa EY 174 artiklaa, 2 kohdassa määrätään, että unionin ympäristöpolitiikalla pyritään ”suojelun korkeaan tasoon” unionin eri alueiden tilanteiden erilaisuus huomioon ottaen. SEUT 191 artiklan 1 kohta antaa mahdollisuuden toteuttaa toimenpiteitä, joiden kohteena ovat tietyt ympäristöön liittyvät näkökohdat, kuten ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen, ihmisten terveyden suojelu sekä luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö. Vastaavalla tavalla SEU 3 artiklan 3 kohdassa määrätään, että unioni pyrkii muun muassa ”korkeatasoiseen ympäristönsuojeluun ja ympäristön laadun parantamiseen” (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, 41–43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

48 Tällaiset tavoitteet voisivat kuitenkin jäädä toteutumatta, jos direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohtaa tulkittaisiin siten, että vain sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia, joiden hyväksyminen on pakollista, koskee tässä direktiivissä säädetty velvollisuus ympäristöarviointiin. Ensinnäkin, kuten edellä 42 kohdassa on todettu, tällaisten suunnitelmien tai ohjelmien hyväksymiseen ei useinkaan ole yleisesti velvoitettu. Toisekseen tällainen tulkinta antaisi jäsenvaltiolle helpon tavan kiertää velvollisuutta ympäristöarviointiin jättämällä tarkoituksellisesti säätämättä, että toimivaltaisten viranomaisten on hyväksyttävä tällaisia suunnitelmia tai ohjelmia.

49 Suunnitelmien ja ohjelmien käsitteen laaja tulkinta on lisäksi unionin kansainvälisten sitoumusten mukainen, sellaisina kuin ne on määritelty esimerkiksi Espoon yleissopimuksen 2 artiklan 7 kappaleessa.

50 Koska suppea tulkinta, jolla rajattaisiin direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdassa oleva toinen edellytys yksinomaan sellaisiin suunnitelmiin ja ohjelmiin, joiden hyväksyminen on pakollista, saattaisi tehdä siitä ulottuvuudeltaan marginaalisen, unionin tuomioistuin on pitänyt parempana turvata tämän vaatimuksen tehokkaan vaikutuksen omaksumalla laajemman tulkinnan ilmaisusta ”edellyttävät” (ks. vastaavasti tuomio 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles ym., C-567/10, EU:C:2012:159, 30 kohta).

51 Perusteita unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön muuttamiselle tältä osin ei näin ollen ole.

52 Tästä seuraa, että direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdan toista luetelmakohtaa on tulkittava siten, että direktiivissä tarkoitetulla tavalla ”edellytettyinä” on sitä sovellettaessa pidettävä suunnitelmia ja ohjelmia, joiden hyväksymistä on säännelty kansallisilla laeilla tai asetuksilla, joissa määritetään suunnitelmien ja ohjelmien hyväksymiseen toimivaltaiset viranomaiset sekä niiden valmistelumenettely.

53 Sen osalta, täyttävätkö asetus ja vuoden 2006 yleisohje tämän edellytyksen, ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että Vlarem II on Belgian liittovaltiossa Flanderin alueella toimeenpanovaltaa käyttävän elimen, Flanderin hallituksen, antama asetus sellaisten hierarkkisesti ylemmäntasoisten oikeussääntöjen toimeenpanemiseksi, jotka tämän alueen lainsäädäntöelin, Flanderin valtuusto, on antanut. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamista tiedoista käy ilmi, että ympäristöluvasta annettu Flanderin neuvoston asetus sekä sen antama asetus ympäristöpolitiikkaa koskevista yleisistä säännöksistä ovat toimineet puitteina Vlarem II:n hyväksymiselle Flanderin hallituksessa muun muassa siten, että niillä on annettu sille toimivalta tällaisen toimen hyväksymiseen ja että niissä on todettu, että

siinä vahvistetuilla alakohtaisilla vaatimuksilla on tarkoitus ennaltaehkäistä ja rajoittaa kyseessä olevista laitoksista ja toiminnoista ympäristölle aiheutuvia häiriöitä ja vaaroja, joita ei voida pitää hyväksyttävinä.

54 Vuoden 2006 yleisohjeen osalta ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että Flanderin hallitus on antanut sen ja alueen pääministeri ja kaksi näissä kysymyksissä toimivaltaista ministeriä on allekirjoittanut sen.

55 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tässä yhteydessä, että vuoden 2006 yleisohje, jolla – niin kuin Vlarem II:llakin – edistetään uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta 23.4.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/28/EY (EUVL 2009, L 140, s. 16) päämäärien ja vaatimusten saavuttamista, perustuu oikeudellisesti siihen hallinto- ja arviointitoimivaltaan, joka viranomaisilla on asiaa koskevan kansallisen lainsäädännön nojalla siinä tarkoitettujen niin kutsuttujen ympäristölupien myöntämisen osalta.

56 Vuoden 2006 yleisohjeen olemassaolon syy on löydettävissä kyseisen liittovaltion alueen ministeritason viranomaisten päätöksestä rajoittaa omaa harkintavaltaansa sitoutumalla noudattamaan tällä tavoin vahvistamiaan sääntöjä. Vuoden 2006 yleisohje on siis hyväksytty sellaisten oikeuksien nojalla, jotka näillä ministeritason viranomaisilla on Belgian lainsäädännön mukaan, ellei niistä selvityksistä muuta johdu, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tässä tapauksessa tehtävä siitä, mikä oikeudellinen arvo tällaisella yleisohjeella tarkkaan ottaen on kyseisen jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä.

57 Tässä yhteydessä on muistettava, että ohjelmien ja suunnitelmien käsitteeseen kuuluu niiden valmistelun lisäksi myös niiden muuttaminen (ks. vastaavasti tuomio 12.6.2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, 71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

58 Unionin tuomioistuin on jo todennut erityisesti, että vaikkei toimessa ole eikä siinä voi olla positiivisia sääntöjä, sillä käyttöön otetulla mahdollisuudella saada helpommin lupa poiketa voimassa olevista säännöistä muutetaan oikeudellista sääntelyä, minkä vuoksi tällaisen toimen on katsottava kuuluvan direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdan soveltamisalaan (ks. vastaavasti tuomio 7.6.2018, Thybaut ym., C-160/17, EU:C:2018:401, 58 kohta).

59 Lisäksi, kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 108 ja 109 kohdassa todennut ja kuten unionin tuomioistuimelle toimitetusta aineistosta ilmenee, vuoden 2006 yleisohjeen 3 kohta näyttää tarjoavan mahdollisuuden ottaa tuulienergian tuotantoon alueita, joita ei alun perin ollut otettu huomioon. Toisaalta tämän yleisohjeen liitteessä vahvistetut melua ja välkevaikutusta koskevat ympäristön laatuvaatimusten mukaiset arvot asumiseen tarkoitetuilla alueilla vaikuttavat lievemmiltä kuin Vlarem II:n 5.20.6.1 jakson liitteessä olevat arvot, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin varmistettava.

60 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 80 kohdassa esittänyt, vuoden 2006 yleisohjeella muutetaan Vlarem II:n säännöksiä kehittämällä niitä tai poikkeamalla niistä, minkä vuoksi voidaan katsoa, että yleisohje täyttää edellä 52 kohdassa tarkoitetun edellytyksen.

61 Esiin on vielä tuotava se, että asetuksen ja vuoden 2006 yleisohjeen yleisluontoisuus ei estä niiden katsomista direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdassa tarkoitetuiksi suunnitelmiksi ja ohjelmiksi. Näin on siksi, että tämän säännöksen sanamuodon mukaan suunnitelmien ja ohjelmien käsite voi kattaa normatiiviset toimet, jotka on annettu laeilla, asetuksilla tai hallinnollisilla määräyksillä, mutta direktiivissä ei kuitenkaan ole sellaisia erityisiä säännöksiä politiikoista tai yleisistä säännöksistä, jotka edellyttäisivät rajanvetoa suhteessa direktiivissä tarkoitettuihin suunnitelmiin ja ohjelmiin. Se, että kansallinen toimi on tietyssä määrin abstrakti ja että sen tavoitteena on tietyn maantieteellisen alueen muuntaminen, kuvaa sen ohjelmallista ja suunnitelmallista ulottuvuutta eikä estä sen sisällyttämistä suunnitelmien ja ohjelmien käsitteen alaan (ks. vastaavasti tuomio 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles ym., C-671/16, EU:C:2018:403, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62 Vlarem II ja, ellei niistä selvityksistä, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on suoritettava, muuta johdu, vuoden 2006 yleisohje täyttävät siis myös direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohdan toisessa luetelmakohdassa säädetyn toisen edellytyksen.

63 Ensimmäiseen kysymykseen ja toisen kysymyksen a–d kohtaan on edellä tarkastellut näkökohdat huomioon ottaen vastattava, että direktiivin 2001/42 2 artiklan a alakohtaa on tulkittava siten, että suunnitelmien ja ohjelmien käsitteen alaan kuuluvat liittovaltiomuotoisen jäsenvaltion alueen hallituksen antamat asetus ja yleisohje, joissa on kummassakin erilaisia tuuliturbiinien sijoittamista ja käyttöä koskevia määräyksiä.

Toisen kysymyksen a–g kohdassa tarkoitettu sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien käsite, joista on tehtävä ympäristöarviointi direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla

64 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toisen kysymyksen e–g kohta koskevat asiallisesti sitä, onko direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että suunnitelmiksi ja ohjelmiksi, joista on tämän säännöksen nojalla tehtävä ympäristöarviointi, on katsottava asetus ja yleisohje, joissa on kummassakin erilaisia tuuliturbiinien sijoittamista ja käyttöä koskevia määräyksiä muun muassa välkevaikutukseen, turvallisuuteen ja melutasoon liittyvien toimenpiteiden osalta.

65 Direktiivin 2001/42 3 artiklassa asetetaan tietystä suunnitelmasta tai ohjelmasta tehtävää ympäristöarviointia koskevan velvollisuuden edellytykseksi se, että kyseisessä säännöksessä tarkoitetulla suunnitelmalla tai ohjelmalla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia (7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles ym., C-671/16, EU:C:2018:403, 30 kohta). Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan ympäristöarviointi on aina tehtävä suunnitelmista ja ohjelmista, joita valmistellaan tiettyjä aloja varten ja joissa vahvistetaan puitteet direktiivin 2011/92 liitteissä I ja II lueteltujen tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille (tuomio 8.5.2019, Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus ym., C-305/18, EU:C:2019:384, 47 kohta).

66 Ensiksikin käsiteltävässä tapauksessa on riidatonta, että asetus ja vuoden 2006 yleisohje koskevat direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa mainittua energia-alaa ja että näissä kansallisissa toimissa on kyse tuulipuistohankkeista, jotka kuuluvat direktiivin 2011/92 liitteessä II olevan 3 kohdan i alakohdassa lueteltuihin hankkeisiin.

67 Toisekseen sen osalta, määritelläänkö tällaisilla toimilla puitteet tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille, on muistettava, että suunnitelmien ja ohjelmien käsite koskee kaikkia toimia, joilla määritellään kyseiseen alaan sovellettavat valvontasäännöt ja -menettelyt ja vahvistetaan siten sellaisen hankkeen tai useiden sellaisten hankkeiden, jolla tai joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, hyväksymistä ja toteuttamista koskevien kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen merkityksellinen kokonaisuus (tuomio 27.10.2016, D'Oultremont ym., C-290/15, EU:C:2016:816, 49 kohta; tuomio 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles ym., C-671/16, EU:C:2018:403, 53 kohta ja tuomio 12.6.2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, 61 kohta).

68 Tällaisella tulkinnalla pyritään turvaamaan sellaisten määräysten ympäristöarviointi, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia (ks. vastaavasti tuomio 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, 42 kohta ja tuomio 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles ym., C-671/16, EU:C:2018:403, 54 kohta).

69 Tässä tapauksessa asetuksella ja vuoden 2006 yleisohjeella vahvistetaan tuuliturbiinien sijoittamisen ja käytön edellytykset Flanderin alueella muun muassa välkevaikutuksen, turvallisuusmääräysten sekä melupäästöjen osalta.

70 Vaikka asetus ja vuoden 2006 yleisohje eivät näytä muodostavan kattavaa normistoa tuuliturbiinien sijoittamisen ja käytön osalta, unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus tarkentaa, että ”kriteerien ja yksityiskohtaisten sääntöjen merkityksellinen kokonaisuus” on käsitteenä ymmärrettävä laadullisesti eikä määrällisesti. On näet vältettävä direktiivissä 2001/42 säädettyjen velvollisuuksien mahdollisia kiertämisstrategioita, jotka voivat konkretisoitua siten, että toimenpiteet pilkotaan osiin, ja joilla heikennettäisiin näin kyseisen direktiivin tehokasta vaikutusta (ks. vastaavasti tuomio 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles ym., C-671/16, EU:C:2018:403, 55 kohta ja tuomio 12.6.2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, 64 kohta).

71 Asetuksella ja vuoden 2006 yleisohjeella vahvistettujen määräysten merkittävyys ja laajuus osoittavat, kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 94 kohdassa todennut, että nämä toimet muodostavat viitekehyksen, joka ei ehkä ole tyhjentävä mutta joka on riittävän merkityksellinen niiden edellytysten vahvistamisen kannalta, joita on asetettu kyseessä olevalla maantieteellisellä alueella luvan myöntämiselle tuulipuistojen sijoittamiselle eli hankkeille, joiden ympäristövaikutukset ovat kiistattomat.

72 Tässä yhteydessä on muistettava myös, että 27.10.2016 annetun tuomion D’Oultremont ym. (C-290/15, EU:C:2016:816) 50 kohdassa unionin tuomioistuin totesi, että asetuksen ja vuoden 2006 yleisohjeen kaltaisia normeja tuulipuistojen sijoittamisen ja käytön osalta sisältäneellä toimella oli riittävä merkitys ja laajuus määritettäessä kyseisellä alalla sovellettavia vaatimuksia ja että kyseisillä normeilla tehdyillä valinnoilla, jotka liittyivät erityisesti ympäristöön, vahvistettiin vaatimukset tuulipuistojen sijoittamista ja käyttämistä koskevien tulevien konkreettisten hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille.

73 Nämä seikat huomioon ottaen on katsottava, että asetus ja, ellei niistä selvityksistä, joihin edellä 60 ja 62 kohdassa on viitattu, muuta seuraa, vuoden 2006 yleisohje kuuluvat sellaisten ohjelmien ja suunnitelmien käsitteen alaan, joista on direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan mukaan tehtävä ympäristövaikutusten arviointi.

74 Tähän tulkintaan ei vaikuta vuoden 2006 yleisohjeen oikeudellinen erityisluonne.

75 Direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa oleva ilmaisu ”joissa vahvistetaan puitteet – – tulevien hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille” ei nimittäin sisällä minkäänlaista viittausta kansallisiin lainsäädäntöihin, minkä vuoksi sitä on pidettävä unionin oikeuden itsenäisenä käsitteenä, jota on tulkittava yhtenäisesti unionin alueella.

76 Vaikkei voidakaan olla varmoja vuoden 2006 yleisohjeen kaltaisen toimen sitovuudesta suhteessa kolmansiin, sitä ei kuitenkaan voida rinnastaa, ellei sen täsmällistä oikeudellista luonnetta koskevista selvityksistä, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tehtävä, muuta johdu, vain puhtaasti ohjeellisiin määräyksiin, jotka eivät vastaa edellä 75 kohdassa tarkasteltua vaatimusta (ks. vastaavasti tuomio 12.6.2019, Terre wallonne, C-321/18, EU:C:2019:484, 44 kohta).

77 Sen lisäksi, että vuoden 2006 yleisohjeen otsikko on ”Tuuliturbiinien sijoittamisen edellyttämän arvioinnin puitteet ja niiden sijoittamisen edellytykset”, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ilmoittamien tietojen mukaan 30.11.2106 myönnetyssä luvassa määrätään nimittäin, että luvan on jatkuvasti vastattava yleisohjeessa vahvistettuja vaatimuksia, mikä antaa syyn ajatella, että yleisohje sitoo ainakin tällaisten lupien myöntämiseen toimivaltaisia viranomaisia.

78 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 95 kohdassa todennut, Belgian hallitus näyttää itsekin myöntävän asetuksen ja vuoden 2006 yleisohjeen sitovan kaikilta osin tällaisia viranomaisia, kun se toteaa huomautuksissaan, että näillä toimilla vahvistettujen ympäristövaatimusten mahdollinen unionin oikeuden vastaisuus johtaisi aiemmin myönnettyjen lupien pätemättömyyteen, minkä vuoksi ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa annettavan tuomion vaikutukset olisi rajattava ajallisesti.

79 Edellä todetusta seuraa, että toisen kysymyksen e–g kohtaan on vastattava, että direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että suunnitelmiksi ja ohjelmiksi, joista on tämän säännöksen nojalla tehtävä ympäristöarviointi, on katsottava asetus ja yleisohje, joissa on kummassakin erilaisia tuuliturbiinien sijoittamista ja käyttöä koskevia määräyksiä muun muassa välkevaikutukseen, turvallisuuteen ja melutasoon liittyvien toimenpiteiden osalta.

Toisen kysymyksen h ja i kohdassa tarkoitettu ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mahdollisuus pysyttää asetuksen ja vuoden 2006 yleisohjeen sekä 30.11.2016 myönnetyn luvan vaikutukset

80 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toisen kysymyksen h ja i kohta koskevat asiallisesti sitä, voiko se silloin, jos käy ilmi, että direktiivissä 2001/42 tarkoitettu ympäristöarviointi olisi pitänyt tehdä ennen sellaisen asetuksen ja yleisohjeen hyväksymistä, joiden perusteella sen käsiteltävänä olevassa asiassa riitautettu lupa tuuliturbiinien sijoittamiseen ja käyttöön on myönnetty, jolloin nämä toimet ja lupa ovat unionin oikeuden vastaisia, pysyttää näiden toimien ja luvan vaikutukset, ja jos voi, millä edellytyksin.

81 Todettakoon aluksi, että direktiivin 2001/42 1 artiklan mukaan direktiivin olennaisena tavoitteena on, että suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tehdään ympäristöarviointi niitä valmisteltaessa ja ennen niiden hyväksymistä.

82 Koska direktiivissä 2001/42 ei ole säännöksiä siitä, mitä seurauksia direktiivissä säädettyjen menettelysäännösten rikkomisesta aiheutuu, jäsenvaltioiden on toimivaltansa rajoissa ryhdyttävä kaikkiin tarvittaviin yleis- tai erityistoimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että kaikista suunnitelmista tai ohjelmista, joilla todennäköisesti on direktiivissä 2001/42 tarkoitettuja merkittäviä ympäristövaikutuksia, tehdään direktiivissä säädettyjen menettelytapojen ja arviointiperusteiden mukainen ympäristöarviointi (ks. vastaavasti tuomio 28.7.2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

83 SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen nojalla jäsenvaltioiden on poistettava tällaisesta unionin oikeuden rikkomisesta aiheutuvat lainvastaiset seuraukset. Tästä seuraa, että toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla – mukaan lukien kansalliset tuomioistuimet, joissa on riitautettu unionin oikeuden vastaisesti hyväksytty kansallinen oikeussääntö – on velvollisuus ryhtyä toimivaltansa rajoissa kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin ympäristöarvioinnin laiminlyönnin korjaamiseksi. Tämä voi tapahtua esimerkiksi siten, että sellaisen ohjelman tai suunnitelman osalta, joka on hyväksytty ympäristöarvioinnin suorittamisvelvollisuutta noudattamatta, hyväksytään toimenpiteitä, joiden avulla ohjelmaa tai suunnitelmaa lykätään tai se kumotaan (ks. vastaavasti tuomio 28.7.2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, 31 ja 32 kohta) tai jo myönnetty lupa peruutetaan tai sitä lykätään tällaisen arvioinnin suorittamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 12.11.2019, komissio v. Irlanti (Derrybrienin tuulivoimala), C-261/18, EU:C:2019:955, 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

84 Tähän on vielä lisättävä, että ainoastaan unionin tuomioistuin voi poikkeustapauksissa ja oikeusvarmuutta koskevista pakottavista syistä lykätä tilapäisesti unionin oikeuden säännön syrjäyttävää vaikutusta sen kanssa ristiriidassa olevaan kansallisen oikeuden sääntöön nähden. Jos nimittäin kansallisilla tuomioistuimilla olisi toimivalta antaa kansallisille säännöksille etusija, vaikka vain väliaikaisesti, siihen unionin oikeuteen nähden, jota niillä rikotaan, heikennettäisiin unionin oikeuden yhtenäistä soveltamista (tuomio 29.7.2019, Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, 177 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

85 Vastauksena komission kirjallisissa huomautuksissaan esittämiin lausumiin, joiden mukaan unionin oikeuden vastaisten kansallisten toimenpiteiden vaikutusten pysyttäminen on poikkeuksellisesti mahdollista vain, kun tällaiset oletettavasti puutteelliset toimenpiteet on riitautettu suoralla kanteella

eikä lainvastaisuusväitteellä, kun kansallisessa tuomioistuimessa nostettu kanne koskee tällaisten toimenpiteiden täytäntöönpanemiseksi annettuja toimia, on todettava, kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 126–128 kohdassa esittänyt, että unionin tuomioistuin ei ole oikeuskäytännössään vahvistanut tällaista erottelua ja että unionin tuomioistuin voi päättää toimenpiteiden voimassa pitämisestä kumpaakin oikeussuojakeinoa käytettäessä.

86 Käsiteltävässä tapauksessa ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että vaikkei tiettyjen Flanderin hallintotuomioistuinten organisaatiosta ja niissä toimitettavasta menettelystä 4.4.2014 annettu asetus (Decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges; Belgisch Staatsblad, 1.10.2014, s. 77620) annakaan ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle mahdollisuutta pysyttää tilapäisesti asetuksen ja vuoden 2006 yleisohjeen vaikutuksia, Belgian perustuslaki, sellaisena kuin sitä on kansallisessa oikeuskäytännössä tulkittu, tunnustaa sitä vastoin tuomioistuimelle oikeuden olla soveltamatta tällaisia kansallisia oikeussääntöjä silloin, kun ne eivät ole hierarkkisesti ylemmäntasoisten oikeussääntöjen mukaisia. Mainitun tiettyjen Flanderin hallintotuomioistuinten organisaatiosta ja niissä toimitettavasta menettelystä annetun asetuksen 36 §:n 1 ja 2 momentti antaa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle mahdollisuuden pysyttää 30.11.2016 myönnetyn luvan vaikutukset tilapäisesti, vaikka se onkin myönnetty sellaisten kansallisten toimien perusteella, jotka ovat unionin oikeuden vastaisia.

87 Tässä yhteydessä on mainittava, että unionin tuomioistuimelle toimitetun aineiston mukaan tuulipuistohanketta ei ole saatettu päätökseen, ja voi jopa olla niin, ettei sen toteuttamista ole edes aloitettu.

88 Jos kävisi ilmi, ettei tuulipuistohankkeen toteuttaminen ole alkanut, 30.11.2016 myönnetyn luvan vaikutusten pysyttämistä asetuksessa ja vuoden 2016 yleisohjeessa määrätyn ympäristöarvioinnin ajaksi ei voida pitää tarpeellisena (ks. vastaavasti tuomio 26.7.2017, Comune di Corridonia ym., C-196/16 ja C-197/16, EU:C:2017:589, 43 kohta ja tuomio 28.2018, Comune di Castelbellino, C-117/17, EU:C:2018:129, 30 kohta). Tällöin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pitäisi kumota lupa, joka on myönnetty sellaisen suunnitelman tai ohjelman perusteella, joka on annettu ympäristöarvioinnin suorittamisvelvollisuutta laiminlyöden (ks. analogisesti tuomio 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, 46 kohta).

89 Edellä 83 kohdassa mainittujen periaatteiden mukaan lupa olisi kumottava myös, jos käy ilmi, että tuulipuistohankkeen toteuttaminen on alkanut tai se on saatettu päätökseen.

90 On kuitenkin todettu ensiksikin, että ympäristönsuojeluun liittyviä pakottavia näkökohtia unohtamatta kansallisen tuomioistuimen voidaan poikkeuksellisesti sallia soveltavan kansallista lainsäädäntöä, joka antaa sille mahdollisuuden pitää voimassa tietyt sellaisen kansallisen toimen vaikutukset, jonka hyväksymismenettely ei ole ollut direktiivin 2001/42 mukainen, kuten edellä 86 kohdassa tarkoitettu menettely, silloin kun on olemassa vaara siitä, että toimen kumoaminen johtaisi lainaukkoon, joka on ristiriidassa sen kanssa, että asianomaisella jäsenvaltiolla on velvollisuus toteuttaa toimenpiteet pannakseen täytäntöön jonkin muun ympäristönsuojelua koskevan unionin toimen, kuten vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12.12.1991 annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY (EYVL 1991, L 375, s. 1) (ks. vastaavasti tuomio 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, 56 ja 63 kohta).

91 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tämän osalta todennut, että asetuksella ja vuoden 2006 yleisohjeella edistetään osaltaan uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian tuotantoa koskevan direktiivin 2009/28 päämäärien toteuttamista. Vaikka tällaista energiantuotantoa ohjaavat ympäristönsuojeluun liittyvät näkökohdat ja vaikka sitä on pidettävä unionin energiapolitiikan kannalta ensisijaisen tärkeänä päämääränä, mikä tahansa kompastuskivi, kuten sähköntuottajalle ja -toimittajalle joidenkin tuuliturbiinien rakentamiseen myönnetyn rakennusluvan kumoaminen, johon tämän tuotannon kehittämisessä saatetaan törmätä tietyssä jäsenvaltiossa, ei kuitenkaan kokonaisuutena tarkastellen riitä vaarantamaan direktiivin täytäntöönpanoa sen alueella.

92 Toiseksi on huomattava, että 29.7.2019 annetun unionin tuomioistuimen tuomion Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622) 179 kohdassa tunnustettiin, että sähkön toimitusvarmuus kyseisessä jäsenvaltiossa oli myös tällainen pakottava näkökohta. Unionin tuomioistuin tarkensi kuitenkin samalla, että sähkön toimitusvarmuuteen liittyvillä syillä voidaan oikeuttaa unionin oikeudesta johtuvien velvollisuuksien vastaisesti hyväksyttyjen kansallisten toimenpiteiden vaikutusten pysyttäminen vain, jos siinä tapauksessa, että näiden toimenpiteiden vaikutukset kumotaan tai niitä lykätään, on olemassa sellainen todellinen ja vakava vaara, että sähköntoimitus kyseisessä jäsenvaltiossa keskeytyy, jota ei voida torjua muilla keinoilla ja vaihtoehdoilla erityisesti sisämarkkinoilla.

93 Kuten komissio on unionin tuomioistuimessa toimitetussa istunnossa todennut ja kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 132 kohdassa korostanut, varmuutta ei kuitenkaan ole siitä, että tiettyjen tuulivoimaloiden toiminnan lopettamisella olisi merkittäviä vaikutuksia sähkön toimituksiin kaikkialla kyseisen jäsenvaltion alueella.

94 Joka tapauksessa on niin, että näiden toimien ajallisten vaikutusten mahdollinen voimassa pitäminen voi kuitenkin kestää vain ajan, joka on ehdottoman tarpeen todetun lainvastaisuuden korjaamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, 62 kohta ja tuomio 29.7.2019, Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, 181 kohta).

95 Toisen kysymyksen h ja i kohtaan on edellä todetun perusteella vastattava, että jos käy ilmi, että direktiivissä 2001/42 tarkoitettu ympäristöarviointi olisi pitänyt tehdä ennen sellaisten asetuksen ja yleisohjeen hyväksymistä, joiden perusteella kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa riitautettu lupa tuuliturbiinien sijoittamiseen ja käyttöön on myönnetty, jolloin nämä toimet ja lupa ovat unionin oikeuden vastaisia, kyseinen tuomioistuin voi pysyttää mainittujen toimien ja luvan vaikutukset vain, jos kansallinen oikeus antaa sille tähän mahdollisuuden sen käsiteltäväksi saatetussa riita-asiassa ja jos luvan kumoamisesta voisi aiheutua merkittäviä vaikutuksia sähkön toimituksiin kaikkialla kyseisen jäsenvaltion alueella, ja vain ajaksi, joka on ehdottoman tarpeen kyseisen lainvastaisuuden korjaamiseksi. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarvittaessa arvioitava tämä pääasiassa.

Oikeudenkäyntikulut

96 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/42/EY 2 artiklan a alakohtaa on tulkittava siten, että suunnitelmien ja ohjelmien käsitteen alaan kuuluvat liittovaltiomuotoisen jäsenvaltion alueen hallituksen antamat asetus ja yleisohje, joissa on kummassakin erilaisia tuuliturbiinien sijoittamista ja käyttöä koskevia määräyksiä.**

2) **Direktiivin 2001/42 3 artiklan 2 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että suunnitelmiksi ja ohjelmiksi, joista on tämän säännöksen nojalla tehtävä ympäristöarviointi, on katsottava asetus ja yleisohje, joissa on kummassakin erilaisia tuuliturbiinien sijoittamista ja käyttöä koskevia määräyksiä muun muassa välkevaikutukseen, turvallisuuteen ja melutasoon liittyvien toimenpiteiden osalta.**

3) **Jos käy ilmi, että direktiivissä 2001/42 tarkoitettu ympäristöarviointi olisi pitänyt tehdä ennen sellaisten asetuksen ja yleisohjeen hyväksymistä, joiden perusteella kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa riitautettu lupa tuuliturbiinien sijoittamiseen ja käyttöön on myönnetty, jolloin nämä toimet ja lupa ovat unionin oikeuden vastaisia, kyseinen tuomioistuin voi pysyttää mainittujen toimien ja luvan vaikutukset vain, jos kansallinen oikeus antaa sille tähän mahdollisuuden sen käsiteltäväksi saatetussa riita-asiassa ja jos luvan kumoamisesta voisi aiheutua merkittäviä vaikutuksia sähkön toimituksiin kaikkialla kyseisen jäsenvaltion alueella, ja vain ajaksi, joka on ehdottoman tarpeen kyseisen lainvastaisuuden korjaamiseksi. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarvittaessa arvioitava tämä pääasiassa.**

Allekirjoitukset