Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 25 juni 2020*

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2001/42/EG – Bedömning av miljöpåverkan – Bygglov för uppförande och drift av vindkraftverk – Artikel 2 a – Begreppet ’planer och program’ – Villkor för tillstånd fastställda i förordning och cirkulär – Artikel 3.2 a – Nationella rättsakter i vilka förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt – Avsaknad av miljöbedömning – Bibehållande av verkan av nationella rättsakter och av tillstånd som beviljats med stöd av dessa efter det att dessa rättsakter förklarats strida mot unionsrätten – Villkor”

I mål C-24/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Raad voor Vergunningsbetwistingen (Rådet för tillståndstvister, Belgien) genom beslut av den 4 december 2018, som inkom till domstolen den 15 januari 2019, i målet

A m.fl.

mot

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

ytterligare deltagare i rättegången:

Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan och I. Jarukaitis samt domarna E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, C. Toader (referent), F. Biltgen, A. Kumin, N. Jääskinen och N. Wahl,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 9 december 2019,

* Rättegångsspråk: nederländska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– A m.fl., genom T. Swerts, W.-J. Ingels, och L. Nijs, advocaten,

– Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW, genom T. Malfait och V. McClelland, advocaten,

– Belgiens regering, genom C. Pochet, M. Jacobs och P. Cottin, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av J. Vanpraet, advocaat,

– Nederländernas regering, genom M. Bulterman, M. Gijzen och M. Noort, samtliga i egenskap av ombud,

– Förenade kungarikets regering, genom Z. Lavery, i egenskap av ombud, biträdd av R. Warren, QC, och D. Blundell, barrister,

– Europeiska kommissionen, genom E. Manhaeve och M. Noll-Ehlers, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 3 mars 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 2 a och 3.2 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (EGT L 197, 2001, s. 30).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan A m.fl. och Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (den regionala bygglovsenheten vid myndigheten för fysisk planering i Flandern, avdelningen för Östflandern, Belgien). Målet rör den sistnämndas beslut att bevilja en producent och leverantör av el bygglov för att uppföra och driva fem vindkraftverk på en plats där A m.fl. är bosatta.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

3 Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, som undertecknades i Esbo (Finland) den 26 februari 1991 (nedan kallad Esbokonventionen), godkändes å Europeiska gemenskapens vägnar den 24 juni 1997 och trädde i kraft den 10 september samma år.

4 I artikel 2.7 i Esbokonventionen föreskrivs följande:

”Miljökonsekvensbedömningar som erfordras enligt denna konvention skall, som ett minimikrav, utföras när den föreslagna verksamheten är på projektnivån. Parterna skall i skälig utsträckning sträva efter att tillämpa principerna om miljökonsekvensbedömningar även på politiska riktlinjer, planer och program.”

Unionsrätt

5 I skäl 4 i direktiv 2001/42 anges följande:

”Miljöbedömningar är viktiga för att integrera miljööverväganden vid utarbetande och antagande av vissa planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan i medlemsstaterna, eftersom det därigenom säkerställs att sådan påverkan till följd av genomförandet av planer och program beaktas när dessa förbereds och innan de antas.”

6 I artikel 1 i samma direktiv, med rubriken ”Syfte”, föreskrivs följande:

”Syftet med detta direktiv är att sörja för en hög nivå på skyddet av miljön och bidra till att integrera miljöaspekter i utarbetandet och antagandet av planer och program för att främja en hållbar utveckling, genom att säkerställa att en miljöbedömning genomförs i enlighet med detta direktiv för vissa planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.”

7 Artikel 2 i direktivet har följande lydelse:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

a) *planer och program*: planer och program, inklusive dem som samfinansieras av Europeiska gemenskapen, samt ändringar av dem

   – som utarbetas och/eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå eller som utarbetas av en myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom ett lagstiftningsförfarande och

   – som krävs i lagar och andra författningar,

b) *miljöbedömning*: utarbetande av en miljörapport, genomförande av samråd, beaktande av miljörapporten och resultaten av samrådet i beslutsprocessen samt bestämmelsen om information om beslutet i enlighet med artiklarna 4–9.

…”

8 I artikel 3, med rubriken ”Räckvidd”, i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. En miljöbedömning, i enlighet med artiklarna 4–9 i detta direktiv skall utföras för planer och program som avses i punkterna 2 till 4 och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

2. Om inte annat följer av punkt 3 skall en miljöbedömning utföras för alla planer och program

a) som utarbetas för jord- och skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism samt fysisk planering eller markanvändning och i vilka förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till [rådets] direktiv 85/337/EEG [av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, 1985, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226)] …

…”

9 Direktiv 85/337 har upphävts genom och ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 2012, s. 1).

10 Punkt 3 i) i bilaga II till direktiv 2011/92 avser ”[a]nläggningar för utnyttjande av vindkraft för energiproduktion (grupper av vindkraftverk)”.

Belgisk rätt

Vlarem II

11 Besluit van de Vlaamse regering houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (den flamländska regeringens förordning om allmänna och sektorspecifika miljöskyddsbestämmelser) av den 1 juni 1995 (Belgisch Staatsblad av den 31 juli 1995, s. 20526), i den lydelse som är tillämplig i målet vid den nationella domstolen (nedan kallad Vlarem II), antogs för att genomföra bland annat decreet van de Vlaamse Raad betreffende de milieuvergunning (det flamländska rådets dekret om miljötillstånd) av den 28 juni 1985 (Belgisch Staatsblad av den 17 september 1985, s. 13304) och decreet van de Vlaamse Raad houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (det flamländska rådets dekret om allmänna bestämmelser om miljöpolitik) av den 5 april 1995 (Belgisch Staatsblad av den 3 juni 1995, s. 15971). I Vlarem II föreskrivs allmänna och sektorspecifika miljövillkor avseende dels de olägenheter och risker som vissa anläggningar och verksamheter kan orsaka, dels ersättning för eventuella skador på miljön som orsakas genom driften av dem.

12 Genom artikel 99 i 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 (den flamländska regeringens förordning om ändring av den flamländska regeringens förordning av den 6 februari 1991 om fastställelse av det flamländska regelverket för miljötillstånd och om ändring av [Vlarem II], som antagits i syfte att uppdatera ovannämnda förordningar till följd av den tekniska utvecklingen) av den 23 december 2011 (Belgisch Staatsblad av den 21 mars 2012, s. 16474), infördes avsnittet 5.20.6 i Vlarem II, om anläggningar för produktion av el genom vindkraft.

13 Detta avsnitt, som har rubriken ”Anläggningar för elproduktion genom vindkraft”, innehåller bland annat bestämmelser om slagskuggning av vingarna (begränsning av de stroboskopiska effekter som denna skuggning orsakar), säkerheten hos vindkraftverken (förekomsten av vissa system för spårning och automatiskt stopp) och buller (genomförande av akustiska mätningar).

14 Vad gäller slagskugga föreskrivs följande i artikel 5.20.6.2.1 i Vlarem II:

”Om ett föremål som är känsligt för slagskugga befinner sig inom det spektrum på fyra timmars skugga av vindkraftverket per år, ska vindkraftverket vara utrustat med en modul för automatisk avstängning.”

15 Enligt artikel 5.20.6.2.2 i Vlarem II är verksamhetsutövaren skyldig att hålla en journal per vindkraftverk och att där ange vissa uppgifter om slagskugga samt att upprätta en kontrollrapport under åtminstone de två första verksamhetsåren.

16 Artikel 5.20.6.2.3 i Vlarem II har följande lydelse:

”Slagskuggan får uppgå till högst 30 timmars effektiv skugga per år, och högst 30 minuters effektiv skugga per dag, med avseende på varje relevant föremål som är känsligt för slagskugga i industriområden, med undantag för bostäder.

Slagskuggan får uppgå till högst åtta timmars effektiv skugga per år och högst 30 minuters effektiv skugga per dag, med avseende på varje relevant föremål som är känsligt för slagskugga i alla andra områden och med avseende på bostäder i industriområden.”

17 På säkerhetsområdet föreskrivs i artikel 5.20.6.3.1 i Vlarem II att alla vindkraftverk ska byggas i enlighet med de säkerhetskrav som anges i IEC61400-standarden eller motsvarande och certifieras. I artikel 5.20.6.3.2 i Vlarem II föreskrivs att alla vindkraftverk ska vara utrustade med säkerhetsanordningar bestående av bland annat en skyddsanordning mot risker i samband med frost och blixtnedslag samt ett hjälpbromssystem och ett system för online-kontroll som upptäcker anomalier och överför informationen till vindkraftverkets egen kontrollenhet.

18 Vad gäller buller fastställs i artikel 5.20.6.4.2 i Vlarem II de högsta tillåtna bullernivåerna utomhus i närheten av bostäder enligt följande:

”Om inte annat föreskrivs i miljötillståndet ska det särskilda bullret från vindkraftverk utomhus, per bedömningsperiod och i närheten av den närmast belägna bostaden eller bostadsområdet, begränsas till det riktvärde som anges i bilaga 5.20.6.1 eller till det bakgrundsljud som avses i punkt F14, punkt 3 i bilaga 4B till denna förordning. Lsp ≤ MAX (riktvärde, LA 95).

Om normen definieras genom bakgrundsljudet ska avståndet mellan vindkraftverken och bostäderna vara längre än tre gånger rotordiametern.”

19 Bilaga 5.20.6.1 till Vlarem II innehåller följande uppgifter:

”Område enligt tillståndet	Riktmärke för särskilt buller utomhus angivet i dB(A)		
	Dag	Kväll	Natt
1° Jordbruksområden och områden för rekreation och friluftsliv	44	39	39
2a° Områden eller delar av områden, med undantag för bostadsområden eller delar av bostadsområden belägna mindre än 500 m från industriområden	50	45	45
2b° Bostadsområden eller delar av bostadsområden belägna mindre än 500 m från industriområden	48	43	43
3a° Områden eller delar av områden, med undantag för bostadsområden eller delar av bostadsområden, belägna mindre än 500 meter från områden avsedda för hantverksföretag och små och medelstora företag, serviceområden eller utvinningsområden under utvinningen	48	43	43
3b. Bostadsområden eller delar av bostadsområden belägna mindre än 500 m från områden avsedda för hantverksföretag och små och medelstora företag, i serviceområden eller i utvinningsområden under utvinningen	44	39	39
4° Bostadsområden	44	39	39
5° Industriområden, tjänsteområden, områden avsedda för kollektiv utrustning samt utrustning för allmännyttiga tjänster och utvinningsområden under utvinningen	60	55	55
5^{biso} Agrara områden	48	43	43
6° Fritidsområden med undantag för områden för rekreation och friluftsliv	48	43	43
7° Alla andra områden, med undantag för skyddszoner, militära områden och områden för vilka riktvärden har fastställts i särskilda kungörelser	44	39	39
8° Skyddszoner	55	50	50
9° Områden eller delar av områden belägna mindre än 500 m från områden som är avsedda för utvinning av grus under utvinning	48	43	43
10° Jordbruksområden	48	43	43”

2006 års cirkulär

20 Omzendbrief EME/2006/01-RO/2006/02 (cirkulär EME/2006/01-RO/2006/02) av den 12 maj 2006, med rubriken ”Bedömningsram och villkor för uppförande av vindkraftverk” (Belgisch Staatsblad av den 24 oktober 2006, s. 56705), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallat 2006 års cirkulär), utgör, såsom anges i punkt 3 i cirkuläret, en uppdatering av ett cirkulär av den 17 juli 2000.

21 Enligt punkt 3.1 i 2006 års cirkulär innehåller detta ett antal omständigheter som den som vill anlägga ett vindkraftverk måste beakta. I punkterna 3.1.1–3.1.14 anges olika överväganden i fråga om sammanhållning, markanvändning, livsmiljö, jordbruk, industrimark, hamnområden, idrott och fritidsaktiviteter, landskap, bullerpåverkan, slagskuggor och ljusreflexer, säkerhet, natur, analys av inverkan på miljön och luftfart.

22 Punkt 3.1.9 i cirkuläret, med rubriken ”Ljudpåverkan”, har följande lydelse:

”Den omfattning i vilken vindkraftverken kan skapa en störning beror på olika faktorer, t.ex. vindkraftverkens källstyrka, formen, axelhöjden samt antalet vindkraftverk. Markens art (vatten, jord), avståndet till invånarna i omgivningarna och nivån på bakgrundsljudet spelar en roll. Allmänt sett ökar bakgrundsljudet mer av vinden än av vindkraftverkets källstyrka.

Enligt artikel 5.20 punkt 2 i avdelning II i Vlarem [II] ska bullernormer inte tillämpas. I miljötillståndet kan det dock föreskrivas gränsvärden för bullerutsläpp med hänsyn till miljösituationen. De åtgärder som krävs vid källan måste ligga i linje med den aktuella tekniska utvecklingen. Internationellt erkänd programvara kan användas för att utvärdera vindkraftverkens särskilda buller. Fastställandet av bakgrundsljud ska göras av en miljöexpert som är auktoriserad inom ramen för ljud och vibrationer.

När den närmaste utomstående bostaden eller det närmaste bostadsområdet befinner sig på ett avstånd av 250 meter från vindkraftverkets mast, kan det anses att den störning som orsakas av vindkraftverket eller vindkraftparken kan begränsas till en godtagbar nivå.

Om avståndet är högst 250 meter, ska följande synsätt tillämpas.

Det särskilda bullret ska uppmätas i närheten av den närmaste utomstående bostaden eller det närmaste bostadsområdet. För att bedöma huruvida ett vindkraftverk eller en vindkraftspark kan tillåtas på en bestämd plats ska, med avvikelse från bilaga 2.2.1 till avdelning II i Vlarem [II], det särskilda bullret bedömas mot bakgrund av följande miljökvalitetsnormer för buller utomhus:

Referensvärden i dB(A) utomhus

Område	Miljökvalitetsnormer angivna i dB(A) utomhus		
	Dag	Kväll	Natt
1° Jordbruksområden och områden för rekreation och friluftsliv	49	44	39
2° Områden eller delar av områden belägna mindre än 500 meter från industriområden som inte anges i punkt 3 eller från områden avsedda för kollektiv utrustning och utrustning för allmännyttiga tjänster	54	49	49
3° Områden eller delar av områden belägna mindre än 500 meter från områden avsedda för industriföretag och små och medelstora företag, serviceområden eller utvinningsområden under utvinningen	54	49	44
4° Bostadsområden	49	44	39
5° Industriområden, tjänsteområden, områden avsedda för kollektiv utrustning och utrustning för allmännyttiga tjänster samt utvinningsområden under utvinningen	64	59	59
6° Fritidsområden med undantag för områden för rekreation och friluftsliv	54	49	44
7° Alla andra områden, med undantag för skyddszoner, militära områden och områden för vilka riktvärden har fastställts i särskilda kungörelser	49	44	39
8° Skyddszoner	59	54	54
9° Områden eller delar av områden belägna mindre än 500 meter från områden avsedda för utvinning av grus under utvinning	59	54	49

Det särskilda bullret ska uppmätas vid en vindhastighet på åtta meter/sekund och i vindkraftens minst gynnsamma riktning, det vill säga när effekten av bullret från vindkraftverken är som högst på den berörda punkten.

Om det särskilda bullret uppfyller de miljökvalitetsnormer som anges ovan eller om det särskilda bullret i närheten av den närmaste utomstående bostaden eller det närmaste bostadsområdet är 5 dB(A) lägre än bakgrundsljudet, kan det anses att den störning som orsakas av vindkraftverket eller vindkraftsparken kan begränsas till en godtagbar nivå.”

23 I punkt 3.1.10 i 2006 års cirkulär, med rubriken ”Slagskugga – ljusreflexer”, föreskrivs följande:

”När vindkraftverkens vingar är i rörelse kan de orsaka störningar i form av slagskugga och ljusreflexer både för personer som bor i omgivningen och för dem som arbetar där och för grödor (växthus).

Konturerna av slagskuggor kan beräknas med hjälp av speciella program spridda över hela världen. Vid bedömningen av störningar i form av slagskugga anses högst 30 timmars effektiv slagskugga per år vid fasta bosättningar vara godtagbart. Om skuggeffekten är högre ska det prövas i vilken mån korrigerande åtgärder kan vidtas (exempelvis persienner, fönsterfilm …). …

Eventuella verkningar ska beskrivas i lokaliseringsanteckningen.”

24 När det gäller valet av var vindkraftverket ska uppföras behandlas i 2006 års cirkulär även principen om ett planmässigt synsätt (punkt 3.2.1), som syftar till att avgränsa de idealiska platserna ur ett urbanistiskt, miljömässigt och vindkraftmässigt perspektiv, och det ges en översikt över de markområden som kan komma i fråga för utfärdande av tillstånd för uppförande av vindkraftverk (punkt 3.2.2). Slutligen innehåller detta cirkulär en översikt över den roll som arbetsgruppen för vindkraft har (punkt 4).

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

25 Efter ett förfarande som inleddes under år 2011 utfärdade den regionala bygglovsenheten vid myndigheten för fysisk planering i Flandern, avdelningen för Östflandern, den 30 november 2016, på vissa villkor, ett bygglov (nedan kallat tillståndet av den 30 november 2016) för Electrabel SA att uppföra och driva fem vindkraftverk i kommunerna Aalter (Belgien) och Nevele (Belgien) (nedan kallat projektet att anlägga en vindkraftspark). I detta tillstånd föreskrevs bland annat att vissa villkor som fastställts i avsnitt 5.20.6 i Vlarem II och i 2006 års cirkulär (nedan tillsammans kallade förordningen och 2006 års cirkulär) skulle vara uppfyllda.

26 A m.fl., i egenskap av boende intill den plats där bolaget avsåg att genomföra projektet att anlägga en vindkraftspark, väckte talan vid den hänskjutande domstolen, det vill säga Raad voor Vergunningsbetwistingen (Rådet för tillståndstvister, Belgien), och yrkade att tillståndet av den 30 november 2016 skulle upphävas. Till stöd för sin talan har A m.fl. gjort gällande att förordningen och 2006 års cirkulär, med stöd av vilka tillståndet utfärdades, strider mot artikel 2 a och artikel 3.2 a i direktiv 2001/42, eftersom dessa nationella rättsakter inte har varit föremål för någon miljöbedömning, i strid med bestämmelserna i detta direktiv, såsom dessa har tolkats av domstolen bland annat i dom av den 27 oktober 2016, D’Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:816). Enligt A m.fl. framgår det av denna dom att en nationell författning som innehåller olika bestämmelser om anläggning av vindkraftverk, vilka ska iakttas i samband med beviljande av administrativa tillstånd för uppförande och drift av sådana anläggningar, omfattas av begreppet ”planer och program” i den mening som avses i direktivet och därför ska vara föremål för en miljöbedömning.

27 Den regionala bygglovsenheten vid myndigheten för fysisk planering i Flandern, avdelningen Östflandern, anser å sin sida att förordningen och 2006 års cirkulär inte omfattas av begreppet ”planer och program” i den mening som avses i direktiv 2001/42, eftersom dessa rättsakter inte utgör en tillräckligt fullständig ram för att anses utgöra ett sammanhängande system för projekt att uppföra vindkraftverk.

28 Med hänsyn till de preciseringar som gjordes genom domen av den 27 oktober 2016, D’Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:816), hyser den hänskjutande domstolen tvivel om huruvida förordningen och 2006 års cirkulär borde ha varit föremål för en miljöbedömning. Den hänskjutande domstolen vill därför få klarhet i huruvida såväl dessa rättsakter som tillståndet av den 30 november 2016, som antogs med stöd av dessa rättsakter, är förenliga med direktiv 2001/42.

29 Dessutom anmodar den hänskjutande domstolen EU-domstolen att överväga att ändra sin fasta praxis, som inleddes genom domen av den 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2012:159) och senare bekräftades genom domen av den 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-671/16, EU:C:2018:403), domen av den 7 juni 2018, Thybaut m.fl. (C-160/17,

EU:C:2018:401), domen av den 8 maj 2019, ”Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus” m.fl. (C-305/18, EU:C:2019:384), domen av den 12 juni 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483), och domen av den 12 juni 2019, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484), enligt vilken uttrycket ”som krävs i lagar och andra författningar” i artikel 2 a i direktiv 2001/42, ska tolkas så, att vad som ”krävs”, i den mening som avses i och för tillämpningen av denna bestämmelse, och som följaktligen ska bli föremål för en miljöbedömning enligt de villkor som däri fastställs, är de planer och program vars antagande ”regleras” av bestämmelser i lagar och andra författningar.

30 Enligt den hänskjutande domstolen bör EU-domstolen emellertid, och den hänvisar i detta hänseende till punkterna 18 och 19 i generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande i målet Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2011:755), ge företräde åt en tolkning som ligger närmare unionslagstiftarens avsikt och som innebär att räckvidden av artikel 2 a i direktiv 2001/42 begränsas till rättsakter som enligt lagar eller andra författningar måste antas.

31 Mot denna bakgrund beslutade Raad voor Vergunningsbetwistingen (Rådet för tillståndstvister) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Medför artiklarna 2 a och 3.2 a i direktiv 2001/42… att artikel 99 i den flamländska regeringens förordning om ändring av den flamländska regeringens förordning av den 6 februari 1991 om fastställelse av det flamländska regelverket för miljötillstånd och om ändring av [Vlarem II], som antagits i syfte att uppdatera ovannämnda förordningar till följd av den tekniska utvecklingen och infört avsnitt 5.20.6 om anläggningar som producerar el med hjälp av vindkraft i Vlarem II, samt 2006 års cirkulär … – som båda innehåller olika bestämmelser om anläggning av vindkraftverk, inbegripet bestämmelser om säkerhet och slagskugga som definierats beroende på typen av stadsplaneringsområde samt bullernormer – ska klassificeras som en plan eller ett program i den mening som avses i direktivet?

2) Om det konstateras att en miljöbedömning måste utföras för att kunna anta [förordningen och 2006 års cirkulär] kan Raad voor Vergunningsbetwistingen [(Rådet för tillståndstvister)] i så fall påverka rättsverkningarna i tiden av [förordningens och 2006 års cirkulärs] rättsstridiga karaktär? För att besvara denna fråga måste ytterligare ett antal frågor ställas:
   a) Kan riktlinjer som en myndighet antar för sin verksamhet, såsom [2006 års cirkulär], inom ramen för dess utrymme för skönsmässig bedömning, vilket innebär att den behöriga myndigheten inte i egentlig mening är skyldig att utarbeta planen eller programmet, och för vilkas antagande det inte heller föreskrivs något formellt förfarande, betraktas som en plan eller ett program i den mening som avses i artikel 2 a i direktiv [2001/42]?
   b) Är det tillräckligt att det i riktlinjer som en myndighet antar för sin verksamhet eller i en allmän regel, [såsom förordningen och 2006 års cirkulär], föreskrivs en begränsning av en tillståndsmyndighets utrymme för skönsmässig bedömning för att riktlinjerna eller regeln ska kunna klassificeras som en plan eller ett program i den mening som avses i artikel 2 a i direktiv [2001/42], även om [förordningen och cirkuläret] inte fungerar som ett krav som ska vara uppfyllt för att tillstånd ska beviljas, eller inte syftar till att fastställa en ram för kommande tillståndsgivning, trots att unionslagstiftaren har angett att detta syfte utgör en del av definitionen av planer och program?
   c) Kan riktlinjer som en myndighet antar för sin verksamhet, vars utformning motiveras av rättssäkerhetshänsyn och därmed utgör ett helt självständigt beslut, såsom [2006 års cirkulär], definieras som en plan eller ett program, i den mening som avses i artikel 2 a i direktiv [2001/42], eller strider en sådan tolkning mot EU-domstolens praxis, enligt vilken en teleologisk tolkning av ett direktiv inte väsentligen får avvika från unionslagstiftarens uttryckliga avsikt?
   d) Kan avsnitt 5.20.6 i Vlarem II, som innehåller icke-obligatoriska regler, definieras som en plan eller ett program, i den mening som avses i artikel 2 a i direktiv [2001/42], eller strider en sådan tolkning mot EU-domstolens praxis enligt vilken en teleologisk tolkning av ett direktiv inte väsentligen får avvika från unionslagstiftarens uttryckliga avsikt?

e) Kan riktlinjer som en myndighet antar för sin verksamhet och en normativ regeringsförordning, såsom [förordningen och 2006 års cirkulär], som endast är vägledande, eller åtminstone inte anger någon ram av vilken det går att härleda en rätt att utföra ett projekt och av vilka det inte kan härledas någon rätt till en ram som anger i vilken mån tillstånd kan beviljas för projekt, betraktas som en plan eller ett program 'i vilka förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till direktiv 85/337', i den mening som avses i artiklarna 2 a och 3.2[a] i direktiv [2001/42], eller strider en sådan tolkning mot EU-domstolens praxis enligt vilken en teleologisk tolkning av ett direktiv inte väsentligen får avvika från unionslagstiftarens uttryckliga avsikt?

f) Kan riktlinjer som en myndighet antar för sin verksamhet, såsom [2006 års] cirkulär, som endast är vägledande, eller en normativ regeringsförordning, såsom avsnitt 5.20.6 i Vlarem II, som endast fastställer minimigränser för beviljande av tillstånd och dessutom fungerar som en helt självständig allmän regel,

– vilka båda endast omfattar ett begränsat antal kriterier och villkor,

– och varav ingen, med avseende på något kriterium eller villkor är ensam avgörande, varför det således kan göras gällande att det på grundval av objektiv information kan uteslutas att de kan medföra betydande miljöpåverkan,

betraktas som en plan eller ett program, i den mening som avses i artikel 2 a jämförd med artikel 3.1 och 3.2 i direktiv [2001/42], och således som rättsakter som – genom att regler och förfaranden för kontroll som är tillämpliga inom den aktuella sektorn definieras – fastställer en omfattande samling kriterier och villkor för utfärdande av tillstånd och genomförande av ett eller flera projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan?

g) Om [fråga 2 f] ska besvaras nekande, kan en domstol själv slå fast detta, efter det att förordningen eller 'pseudolagstiftningen' (såsom förordningen och 2006 års cirkulär) antogs?

h) Kan en domstol, om denna endast är indirekt behörig på grund av en invändning om rättsstridighet, om avgörandet i målet endast blir tillämpligt mellan parterna (inter partes) och om det av svaret på tolkningsfrågorna framgår att [förordningen och 2006 års cirkulär] är rättsstridiga, besluta att låta rättsverkningarna av den rättsstridiga förordningen och/eller det rättsstridiga cirkuläret bestå om de rättsstridiga instrumenten bidrar till ett miljöskyddsmål som också eftersträvas i ett direktiv, i den mening som avses i artikel 288 FEUF, och de krav för att låta rättsverkningar bestå som anges i unionsrätten (enligt vad som slagits fast i domen [av den 28 juli 2016,] Association France Nature Environnement [(C-379/15, EU:C:2016:603)]) är uppfyllda?

i) Kan en domstol, om fråga [2 h] ska besvaras nekande, besluta att låta verkningarna av det omtvistade projektet bestå för att därigenom indirekt uppfylla de krav som uppställs i unionsrätten (såsom de definierats i domen [av den 28 juli 2016,] Association France Nature Environnement [(C-379/15, EU:C:2016:603]) vad gäller upprätthållandet av rättsverkningarna av en plan eller ett program som strider mot direktiv [2001/42]?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Begreppet "planer och program" i den mening som avses i artikel 2 a i direktiv 2001/42, vilket är föremålet för den första frågan och den andra frågan punkterna a–d

32 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan och den andra frågan punkterna a–d, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 2 a i direktiv 2001/42 ska tolkas så, att begreppet "planer och program" omfattar en förordning och ett cirkulär som antagits av regeringen för en federerad enhet i en medlemsstat och som båda innehåller olika bestämmelser om uppförande och drift av vindkraftverk.

33 Enligt artikel 2 a i direktiv 2001/42 ska ”planer och program” uppfylla de två kumulativa villkor som anges i de två strecksatserna i bestämmelsen, för att definieras som sådana planer och program som avses i bestämmelsen, nämligen dels villkoret att de ska utarbetas och/eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå eller utarbetas av en myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom ett lagstiftningsförfarande, dels villkoret att de krävs i lagar eller andra författningar.

34 Det första av dessa villkor är uppfyllt, eftersom det framgår av den hänskjutande domstolens uppgifter att förordningen och 2006 års cirkulär har antagits av den flamländska regeringen, vilken är en regional myndighet.

35 Vad gäller det andra av dessa villkor, vilket anges i artikel 2 a andra strecksatsen i direktiv 2001/42, framgår det av domstolens fasta praxis att det ska anses att planer och program ”krävs”, i den mening som avses i och vid tillämpningen av direktiv 2001/42, när antagandet av den aktuella planen eller programmet regleras i nationella lagar eller författningar och det i lagarna och författningarna fastställs, dels vilken myndighet som är behörig att anta planen eller programmet, dels förfarandet för planen eller programmets utarbetande (dom av den 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 31, dom av den 7 juni 2018, Thybaut m.fl., C-160/17, EU:C:2018:401, punkt 43, och dom av den 12 juni 2019, Terre wallonne, C-321/18, EU:C:2019:484, punkt 34). Domstolen har således slagit fast att det, för att bestämmelsens ändamålsenliga verkan ska kunna säkerställas, med hänsyn till dess syfte, ska anses vara fråga om en åtgärd som ”krävs” när behörigheten att anta åtgärden har sin rättsliga grund i en särskild bestämmelse, även om det inte föreligger någon skyldighet i egentlig mening att utarbeta denna åtgärd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, punkterna 38–40).

36 Det ska inledningsvis påpekas att den hänskjutande domstolen genom sina frågor, i likhet med Förenade kungarikets regering i sitt skriftliga yttrande, har uppmanat EU-domstolen att ompröva denna rättspraxis.

37 EU-domstolen erinrar om att det vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara är dess lydelse som ska beaktas, utan också det sammanhang som bestämmelsen ingår i och de mål som eftersträvas med den rättsakt som bestämmelsen ingår i. Även förberedelsearbetet inför antagandet av en unionsbestämmelse kan ge relevanta upplysningar om tolkningen av densamma (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 oktober 2019, BGL BNP Paribas, C-548/18, EU:C:2019:848, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

38 Vad gäller lydelsen av artikel 2 a i direktiv 2001/42 påpekar EU-domstolen, i likhet med vad generaladvokaten har angivit i punkt 60 i sitt förslag till avgörande, att en jämförelse av språkversionerna av artikel 2 a andra strecksatsen i direktiv 2001/42 visar att den har olika innebörd från en version till en annan. Ordet ”exigés” (krävs), som används i den franska språkversionen, liksom bland annat de termer som används i den spanska (*exigidos*), den tyska (*erstellt werden müssen*), den engelska (*required*), den nederländska (*zijn voorgeschreven*), den portugisiska (*exigido*) och den rumänska (*impuse*) språkversionen, hänvisar nämligen till en typ av krav eller skyldighet, medan den italienska versionen innehåller den mindre tvingande termen ”previsti” (förutses).

39 Europeiska unionens samtliga officiella språk utgör dock giltiga språk för de rättsakter som är avfattade på dessa språk, vilket innebär att alla språkversioner av en unionsrättsakt i princip ska tillerkännas samma värde (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 november 2011, Homawoo, C-412/10, EU:C:2011:747, punkt 28 och där angiven rättspraxis. och dom av den 20 februari 2018, Belgien/kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

40 Av detta följer att bedömningen av ordalydelsen av artikel 2 a andra strecksatsen i direktiv 2001/42 inte är avgörande, eftersom den inte gör det möjligt att avgöra huruvida de ”planer och program” som avses i denna bestämmelse uteslutande är sådana planer och program som de nationella myndigheterna är skyldiga att anta med stöd av lagar och andra författningar.

41 Vad därefter gäller bakgrunden till artikel 2 a andra strecksatsen i direktiv 2001/42 lades denna bestämmelse, som varken förekom i Europeiska kommissionens ursprungliga förslag till direktiv eller i detta förslags ändrade lydelse, till genom den gemensamma ståndpunkten (EG) nr 25/2000 av den 30 mars 2000, antagen av rådet i enlighet med det i artikel 251 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen angivna förfarandet, inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (EGT C 137, 2000, s. 11). Såsom generaladvokaten har angett i punkterna 62 och 63 i sitt förslag till avgörande finner domstolen att unionslagstiftaren genom detta tillägg har avsett att begränsa skyldigheten att genomföra en miljöbedömning till att endast avse vissa planer och program, men att det inte är möjligt att påstå att lagstiftarens avsikt var att begränsa denna typ av bedömning till att gälla enbart för de planer och program vars antagande är obligatoriskt.

42 Vad gäller det sammanhang i vilket denna bestämmelse ingår ska det för det första understrykas, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 66 och 67 i sitt förslag till avgörande, att en tudelad uppfattning som skiljer mellan om antagandet av en plan eller ett program är obligatoriskt eller frivilligt inte på ett tillräckligt precist och således tillfredsställande sätt kan ta hänsyn till de olikartade situationerna och heterogeniteten i de nationella myndigheternas praxis. Det är nämligen ofta så att det varken föreligger en generell skyldighet att anta planer eller program – vilka kan antas under en mängd olika omständigheter – eller att ett sådant antagande lämnas helt åt de behöriga myndigheternas skönsmässiga bedömning.

43 För det andra omfattar artikel 2 a i direktiv 2001/42 inte bara utarbetande eller antagande av ”planer och program”, utan även ändringar av dessa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 36, och dom av den 10 september 2015, Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, punkt 44). Såsom generaladvokaten har angett i punkt 68 i sitt förslag till avgörande förekommer det sistnämnda fallet, där ändringen av den berörda planen eller programmet också kan antas medföra betydande miljöpåverkan i den mening som avses i artikel 3.1 i direktiv 2001/42, oftast när en myndighet på eget initiativ beslutar att genomföra en sådan ändring utan att vara skyldig att göra det.

44 Ovanstående överväganden är förenliga med syftet och målen med direktiv 2001/42, vilket i sig omfattas av rambestämmelsen i artikel 37 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, enligt vilken en hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet ska integreras i unionens politik och tryggas i enlighet med principen om hållbar utveckling.

45 Syftet med detta direktiv är nämligen, såsom anges i artikel 1 i direktivet, att sörja för en hög nivå på skyddet av miljön och bidra till att integrera miljöaspekter i utarbetandet och antagandet av planer och program för att främja en hållbar utveckling.

46 För att uppnå detta är det huvudsakliga syftet med direktiv 2001/42, såsom framgår av artikel 1 i direktivet, att planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska bli föremål för en miljöbedömning, vilken ska företas i samband med att de utarbetas och innan de antas (dom av den 22 september 2011, Valčiukienė m.fl., C-295/10, EU:C:2011:608, punkt 37, och dom av den 7 juni 2018, Thybaut m.fl., C-160/17, EU:C:2018:401, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

47 Det ska även erinras om att direktiv 2001/42 antogs med stöd av artikel 175.1 EG, som rörde åtgärder som gemenskapen skulle vidta på miljöområdet för att förverkliga de mål som angavs i artikel 174 EG. I artikel 191 FEUF, som motsvarar artikel 174 EG, föreskrivs i punkt 2 att unionens miljöpolitik ska syfta till en ”hög skyddsnivå” med beaktande av de olikartade förhållandena inom unionens olika

regioner. Enligt artikel 191.1 FEUF får det antas åtgärder som bland annat avser vissa bestämda aspekter av miljön, såsom att bevara, skydda och förbättra miljön, att skydda människors hälsa och att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt. På samma sätt föreskrivs i artikel 3.3 FEU att unionen ska verka bland annat för en ”hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö” (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, punkterna 41–43 och där angiven rättspraxis).

48 Sådana mål skulle kunna äventyras om artikel 2 a i direktiv 2001/42 tolkades så, att endast planer eller program vars antagande är obligatoriskt omfattas av den skyldighet att göra en miljöbedömning som föreskrivs i direktivet. Såsom har påpekats i punkt 42 i förevarande dom finns det nämligen ofta inte någon allmän skyldighet att anta nämnda planer eller program. Vidare skulle en sådan tolkning göra det möjligt för en medlemsstat att enkelt kringgå denna skyldighet att göra en miljöbedömning genom att medvetet undvika att föreskriva att de behöriga myndigheterna är skyldiga att anta sådana planer eller program.

49 En extensiv tolkning av begreppet ”planer och program” är dessutom förenlig med unionens internationella åtaganden, såsom de följer av bland annat artikel 2.7 i Esbokonventionen.

50 Då direktivet skulle riskera att få en marginell räckvidd om det andra villkoret i artikel 2 a i direktiv 2001/42 begränsades till att endast omfatta sådana ”planer och program” som det är obligatoriskt att anta, har EU-domstolen följaktligen prioriterat behovet av att ge villkoret en ändamålsenlig verkan genom att ge begreppet ”krävs” en vidare tolkning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 30).

51 Det finns således inte någon omständighet som kan motivera en ändring av EU-domstolens praxis i detta hänseende.

52 Av detta följer att artikel 2 a andra strecksatsen i direktiv 2001/42 ska tolkas så, att det ska anses att planer och program ”krävs”, i den mening som avses i och vid tillämpningen av detta direktiv, när antagandet av dessa regleras i nationella lagar och andra författningar, i vilka det fastställs vilken myndighet som är behörig att anta dem och förfarandet för deras utarbetande.

53 När det gäller frågan huruvida förordningen och 2006 års cirkulär uppfyller detta villkor, framgår det av begäran om förhandsavgörande att Vlarem II är en förordning som antagits av den verkställande makten för en belgisk federerad enhet, det vill säga den flamländska regeringen, i enlighet med hierarkiskt överordnade bestämmelser som härrör från den lagstiftande makten som den enheten svarar mot, det vill säga det flamländska parlamentet. Det framgår av den hänskjutande domstolens förklaringar avseende det flamländska rådets dekret om miljötillstånd och det flamländska rådets dekret om allmänna bestämmelser om miljöpolitik att dessa reglerar den flamländska regeringens antagande av Vlarem II, bland annat genom att ge nämnda regering behörighet att anta en sådan rättsakt och genom att ange att de sektorspecifika villkor som föreskrivs däri syftar till att förebygga och begränsa oacceptabla miljöproblem och risker för miljön orsakade av de berörda anläggningarna och verksamheterna.

54 Vad gäller 2006 års cirkulär framgår det av nämnda begäran att cirkuläret i förevarande fall härrör från den flamländska regeringen och har undertecknats av ministerpresidenten och två inom området behöriga ministrar.

55 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende angett att 2006 års cirkulär, vilket, i likhet med Vlarem II, bidrar till att uppnå de mål och normer som ska uppnås enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG

och 2003/30/EG (EUT L 140, 2009, s. 16), har sin rättsliga grund i den behörighet att administrera och göra skönsmässiga bedömningar som myndigheterna har enligt den relevanta nationella lagstiftningen när det gäller att utfärda så kallade miljötillstånd enligt denna lagstiftning.

56 Genom 2006 års cirkulär valde den federerade enhetens ministeriella myndigheter således att begränsa sitt eget utrymme för skönsmässig bedömning genom att åta sig en skyldighet att följa de regler som de på detta sätt antar för sin verksamhet. Antagandet av 2006 års cirkulär omfattas således av de befogenheter som sådana ministeriella myndigheter har enligt belgisk rätt, med förbehåll för de kontroller som det i förevarande fall ankommer på den hänskjutande domstolen att göra beträffande cirkuläret exakta rättsliga art i denna medlemsstats rättsordning.

57 EU-domstolen erinrar i detta hänseende om att begreppet ”planer och program” inte bara omfattar utarbetandet av dem, utan även ändring av dem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 juni 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, punkt 71 och där angiven rättspraxis).

58 Domstolen har i synnerhet redan slagit fast att även om en viss rättsakt inte innehåller och inte kan innehålla några positiva föreskrifter, så innebär en möjlighet som införs genom denna rättsakt att lättare få tillstånd till att avvika från gällande föreskrifter att det rättsliga systemet ändras, vilket medför att en sådan rättsakt omfattas av artikel 2 a i direktiv 2001/42 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juni 2018, Thybaut m.fl., C-160/17, EU:C:2018:401, punkt 58).

59 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 108 och 109 i sitt förslag till avgörande och såsom framgår av de handlingar som ingetts till domstolen, förefaller det enligt punkt 3 i 2006 års cirkulär att vara möjligt att inkludera områden som inte ursprungligen kom i fråga för produktion av vindkraft. Vidare förefaller bilagan till detta cirkulär innehålla mindre stränga värden än de som föreskrivs i bilagan till avsnitt 5.20.6.1 i Vlarem II i fråga om miljökvalitet avseende buller och slagskugga i de bebodda områdena, vilket det emellertid ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

60 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 80 i sitt förslag till avgörande, och med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, ändrar 2006 års cirkulär bestämmelserna i Vlarem II, genom att utveckla eller avvika från dem, på ett sådant sätt att det kan anses uppfylla det villkor som anges i punkt 52 i förevarande dom.

61 Det kan vidare påpekas att det förhållandet att förordningen och 2006 års cirkulär är av allmän karaktär inte hindrar att dessa rättsakter klassificeras som planer och program i den mening som avses i artikel 2 a i direktiv 2001/42. Även om det av lydelsen av denna bestämmelse framgår att begreppet ”planer och program” kan omfatta normativa rättsakter som antagits genom lagar eller andra författningar, innehåller direktivet nämligen inte några särskilda bestämmelser om policyriktlinjer eller generella regleringar som skulle kräva en avgränsning i förhållande till planer och program, i den mening som avses i direktivet. Den omständigheten att en nationell rättsakt har en viss abstraktionsnivå och eftersträvar ett mål som avser omvandling av ett geografiskt område illustrerar dess program- eller planläggningskaraktär och hindrar inte att den innefattas i begreppet ”planer och program” (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

62 Av detta följer att Vlarem II och, med förbehåll för den kontroll som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, 2006 års cirkulär även uppfyller det andra villkoret i artikel 2 a andra strecksatsen i direktiv 2001/42.

63 Till följd av dessa överväganden ska den första frågan och den andra frågan punkterna a–d besvaras enligt följande. Artikel 2 a i direktiv 2001/42 ska tolkas så, att begreppet ”planer och program” omfattar en förordning och ett cirkulär som antagits av regeringen för en federerad enhet i en medlemsstat och som båda innehåller olika bestämmelser om uppförande och drift av vindkraftverk.

Begreppet ”planer och program” som ska bli föremål för en miljöbedömning i den mening som avses i artikel 3.2 a i direktiv 2001/42, vilket är föremålet för i andra frågan punkterna e–g

64 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan punkterna e–g för att få klarhet i huruvida artikel 3.2 a i direktiv 2001/42 ska tolkas så, att en förordning och ett cirkulär, som båda innehåller olika bestämmelser om uppförande och drift av vindkraftverk, däribland bestämmelser om slagskugga, säkerhet och bullernormer, utgör planer och program som ska bli föremål för en miljöbedömning enligt denna bestämmelse.

65 Av artikel 3 i direktiv 2001/42 framgår att skyldigheten att genomföra en miljöbedömning avseende en viss plan eller ett visst projekt förutsätter att planen eller projektet, som avses med denna bestämmelse, kan antas medföra betydande miljöpåverkan (dom av den 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, punkt 30). Närmare bestämt ska planer och program, enligt artikel 3.2 a i direktivet, regelmässigt vara föremål för en miljöbedömning om de utarbetas för vissa sektorer och om de anger förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till direktiv 2011/92 (dom av den 8 maj 2019, ”Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus” m.fl., C-305/18, EU:C:2019:384, punkt 47).

66 Det är, för det första, i förevarande fall utrett att förordningen och 2006 års cirkulär avser energisektorn, vilken nämns i artikel 3.2 a i direktiv 2001/42, och att dessa nationella rättsakter rör projekt att anlägga vindkraftsparker, vilka ingår i de projekt som räknas upp i punkt 3 i) i bilaga II till direktiv 2011/92.

67 Det kan, för det andra, vad gäller frågan huruvida sådana rättsakter fastställer förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt, erinras om att begreppet ”planer och program” innefattar varje rättsakt som, genom att fastställa regler och kontrollförfaranden som är tillämpliga inom den berörda sektorn, etablerar en omfattande samling kriterier och formkrav för utfärdande av tillstånd till och genomförande av ett eller flera projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan (dom av den 27 oktober 2016, D’Oultremont m.fl., C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 49, dom av den 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, punkt 53, och dom av den 12 juni 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, punkt 61).

68 En sådan tolkning säkerställer att föreskrifter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan blir föremål för en miljöbedömning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 42, och dom av den 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C 671/16, EU:C:2018:403, punkt 54).

69 I förevarande fall fastställs i förordningen och 2006 års cirkulär de villkor som gäller för uppförande och drift av vindkraftverk i regionen Flandern, bland annat vad avser slagskugga, säkerhetsföreskrifter och bullerutsläpp.

70 Även om förordningen och 2006 års cirkulär inte förefaller utgöra en fullständig samling bestämmelser med avseende på uppförande och drift av vindkraftverk, så har EU-domstolen redan haft tillfälle att precisera att begreppet ”en omfattande samling kriterier och formkrav” ska tolkas kvalitativt och inte kvantitativt. Det finns nämligen anledning att förhindra eventuella strategier för att kringgå skyldigheterna enligt direktiv 2001/42, exempelvis genom en uppdelning i delåtgärder, vilket minskar den ändamålsenliga verkan med direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, punkt 55, och dom av den 12 juni 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, punkt 64).

71 Betydelsen och omfattningen av föreskrifterna i förordningen och 2006 års cirkulär visar, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 94 i sitt förslag till avgörande, att dessa rättsakter utgör en ram som visserligen inte är uttömmande, men som är tillräckligt betydelsefull för att innehålla de villkor som ska vara uppfyllda för att det ska utfärdas tillstånd för att upprätta vindkraftsparker i det berörda geografiska området, projekt vars miljöpåverkan är odiskutabel.

72 Det ska i detta avseende för övrigt erinras om att domstolen i punkt 50 i domen av den 27 oktober 2016, D'Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:816), slog fast att en rättsakt som innehöll en typ av normer som liknade normerna i förordningen och 2006 års cirkulär med avseende på uppförande och drift av vindkraftverk, var av tillräckligt stor betydelse och räckvidd för fastställelsen av tillämpliga villkor för den berörda sektorn, och att de val – bland annat miljöval – som kom till uttryck genom nämnda normer var avgörande för vilka villkor som uppställdes för kommande tillstånd avseende konkreta projekt för uppförande och drift av vindkraftsparker.

73 Mot bakgrund av dessa omständigheter finner EU-domstolen att förordningen och, med förbehåll för den kontroll som det hänvisas till i punkterna 60 och 62 i förevarande dom, 2006 års cirkulär omfattas av begreppet ”planer och program” som enligt artikel 3.2 i direktiv 2001/42 ska bli föremål för en bedömning av påverkan på miljön.

74 En sådan tolkning påverkas inte av 2006 års cirkulärs särskilda rättliga karaktär.

75 Uttrycket ”i vilka förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt” i artikel 3.2 a i direktiv 2001/42 innehåller nämligen inte någon hänvisning till nationell rätt och utgör följaktligen ett självständigt unionsrättsligt begrepp som ska tolkas enhetligt i unionen.

76 Även om det inte är säkert att en sådan rättsakt som 2006 års cirkulär kan ha bindande rättsverkningar för tredje man, kan nämnda cirkulär däremot inte, med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning av dess exakta rättsliga betydelse, likställas med rent vägledande bestämmelser som inte uppfyller det villkor som angetts i föregående punkt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 juni 2019, Terre wallonne, C-321/18, EU:C:2019:484, punkt 44).

77 Förutom det förhållandet att 2006 års cirkulär har rubriken ”Bedömningsramar och villkor för uppförande av vindkraftverk”, framgår det nämligen av den hänskjutande domstolens uppgifter att det i tillståndet av den 30 november 2016 preciseras att detta tillstånd alltid måste uppfylla villkoren i detta cirkulär. Detta tyder på att cirkuläret åtminstone är bindande för de myndigheter som är behöriga att utfärda sådana tillstånd.

78 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 95 i sitt förslag till avgörande förefaller den belgiska regeringen dessutom själv ha medgett att förordningen och 2006 års cirkulär är bindande i sin helhet för sådana myndigheter, i och med att denna regering har påpekat att tidigare beviljade tillstånd skulle bli ogiltiga för det fall de miljövillkor som föreskrivs i dessa rättsakter skulle visa sig strida mot unionsrätten och att verkningarna i tiden av den dom som ska meddelas vid den hänskjutande domstolen därför bör begränsas.

79 Av detta följer att andra frågan punkterna e–g ska besvaras enligt följande. Artikel 3.2 a i direktiv 2001/42 ska tolkas så, att en förordning och ett cirkulär, som båda innehåller olika bestämmelser om uppförande och drift av vindkraftverk, däribland bestämmelser avseende slagskugga, säkerhet och bullernormer, utgör planer och program som ska bli föremål för en miljöbedömning enligt denna bestämmelse.

Den hänskjutande domstolens möjlighet att låta verkningarna av förordningen och 2006 års cirkulär samt av tillståndet av den 30 november 2016 bestå, vilken är föremålet för andra frågan punkterna h och i

80 Den hänskjutande domstolen har ställt andra frågan punkterna h och i för att få klarhet i huruvida, och under vilka omständigheter, den hänskjutande domstolen – när det framgår att en miljöbedömning, i den mening som avses i direktiv 2001/42, borde ha utförts före antagandet av den förordning och det cirkulär som ligger till grund för ett vid den hänskjutande domstolen omtvistat tillstånd att uppföra och driva vindkraftverk, så att dessa rättsakter och detta tillstånd inte är förenliga med unionsrätten – kan förordna om att verkningarna av nämnda rättsakter och nämnda tillstånd ska bestå.

81 Enligt artikel 1 i direktiv 2001/42 är direktivets huvudsakliga syfte att planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska bli föremål för en miljöbedömning när de utarbetas och innan de antas.

82 Eftersom direktivet inte innehåller några bestämmelser om följderna av ett åsidosättande av förfarandebestämmelserna i direktivet, ankommer det på medlemsstaterna att inom ramen för sin behörighet vidta nödvändiga allmänna eller särskilda åtgärder för att se till att alla planer eller program som kan medföra betydande miljöpåverkan, i den mening som avses i direktivet, blir föremål för en miljöbedömning i enlighet med det förfarande och de kriterier som föreskrivs i direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juli 2016, Association France Nature Environnement, C 379/15, EU:C:2016:603, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

83 Enligt principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU är medlemsstaterna skyldiga att få de otillåtna följdverkningarna av en överträdelse av EU-rätten att upphöra. Av detta följer att behöriga nationella myndigheter, inklusive nationella domstolar vid vilka talan väckts mot en rättsakt i nationell rätt som har antagits i strid med unionsrätten, är skyldiga att inom ramen för sin behörighet vidta alla nödvändiga åtgärder för att avhjälpa underlåtenheten att göra en miljöbedömning. Detta kan till exempel bestå i att, när det gäller en ”plan” eller ett ”program” som antagits i strid med skyldigheten att göra en miljöbedömning, vidta åtgärder för att inhibera eller upphäva planen eller programmet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juli 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, punkterna 31 och 32) och att återkalla eller inhibera ett tillstånd som redan har lämnats för att därefter göra en sådan bedömning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 november 2019, kommissionen/Irland (Vindkraftspark i Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, punkt 75 och där angiven rättspraxis).

84 Det ska även tilläggas att det endast är EU-domstolen som, undantagsvis och av tvingande rättssäkerhetshänsyn, kan förordna att det företräde som en regel i unionsrätten har i förhållande till nationell rätt som strider mot denna tillfälligt inte ska gälla. Om de nationella domstolarna hade kunnat ge nationella bestämmelser företräde framför den unionsrätt som dessa bestämmelser strider mot, om än tillfälligt, skulle det nämligen äventyra den enhetliga tillämpningen av unionsrätten (dom av den 29 juli 2019, Inter-Environnement Wallonie och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 177 och där angiven rättspraxis).

85 Som svar på det argument som kommissionen har utvecklat i sitt skriftliga yttrande, nämligen att en möjlighet att undantagsvis låta verkningarna av nationella åtgärder som strider mot unionsrätten bestå endast föreligger när en direkt talan har väckts mot de potentiellt bristfälliga åtgärderna, och inte när det rör sig en invändning som har anförts, när talan vid den nationella domstolen avser rättsakter som antagits för att genomföra dessa åtgärder, ska det preciseras, såsom generaladvokaten har angett i punkterna 126–128 i sitt förslag till avgörande, att det i EU-domstolens praxis inte har gjorts någon sådan åtskillnad och att EU-domstolen kan förordna om att låta verkningarna bestå i båda dessa fall.

86 I förevarande fall framgår det av begäran om förhandsavgörande att Decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (dekret om vissa flamländska förvaltningsdomstolars organisation och förfaranden) av den 4 april 2014 (Belgisch Staatsblad av den 1 oktober 2014, s. 77620) inte ger den hänskjutande domstolen någon behörighet att tillfälligt låta verkningarna av förordningen och 2006 års cirkulär bestå. Däremot anges att en domstol, enligt den belgiska konstitutionen, sådan den tolkats i nationell rättspraxis, kan underlåta att tillämpa sådana nationella föreskrifter när de inte är förenliga med normer på högre nivå. När det gäller rättsverkningarna av tillståndet av den 30 november 2016 framgår det av begäran om förhandsavgörande att artikel 36.1 och 36.2 i dekretet om vissa flamländska förvaltningsdomstolars organisation och förfaranden ger den hänskjutande domstolen befogenhet att tillfälligt låta dessa bestå, även om beslutet om tillståndet har fattats med tillämpning av nationella rättsakter som strider mot unionsrätten.

87 Det framgår av de handlingar som ingetts till domstolen att projektet att anlägga en vindkraftspark inte tycks ha avslutats, eller kanske till och med inte ens har påbörjats.

88 Om det skulle visa sig stämma att genomförandet av projektet att anlägga en vindkraftspark inte har påbörjats, förefaller det under alla omständigheter inte vara nödvändigt att låta verkningarna av tillståndet av den 30 november 2016 bestå under den tid det tar att göra den miljöbedömning som föreskrivs i förordningen och 2006 års cirkulär (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Comune di Corridonia m.fl., C-196/16 och C-197/16, EU:C:2017:589, punkt 43, och dom av den 28 februari 2018, Comune di Castelbellino, C-117/17, EU:C:2018:129, punkt 30). Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att upphäva det tillstånd som beviljats på grundval av den ”plan” eller det ”program” som antagits i strid med skyldigheten att göra en miljöbedömning (se, analogt, dom av den 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 46).

89 En sådant upphävande ska även ske, i enlighet med de principer som det erinras om i punkt 83 i förevarande dom, om det skulle visa sig att genomförandet av projektet att anlägga en vindkraftspark inletts eller till och med avslutats.

90 Oavsett detta har EU-domstolen, för det första, slagit fast att en nationell domstol, med beaktande av tvingande miljöskyddshänsyn, undantagsvis kan tillåtas att tillämpa en nationell bestämmelse som ger den behörighet att låta vissa verkningar av en nationell rättsakt bestå, även om den inte antagits i enlighet med direktiv 2001/42, såsom den som avses i punkt 86 i förevarande dom, när det finns en risk för att ett upphävande av denna rättsakt skulle skapa ett rättsligt tomrum som är oförenligt med den berörda medlemsstatens skyldighet att vidta åtgärder för att genomföra en annan unionsrättsakt om miljöskydd, såsom rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, 1991, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 192) (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, punkterna 56 och 63).

91 Den hänskjutande domstolen har i detta hänseende angett att förordningen och 2006 års cirkulär bidrar till att genomföra målen i direktiv 2009/28 om produktion av el från förnybara energikällor. Det är förvisso riktigt att en sådan produktion styrs av miljöskyddshänsyn och utgör ett av unionens främsta mål på energiområdet. Det betyder emellertid inte att allt som hindrar utvecklingen av denna produktion inom en medlemsstats territorium, till exempel upphävandet av ett bygglov som en producent och leverantör av el beviljats för att uppföra ett begränsat antal vindkraftverk, kan anses äventyra genomförandet av direktivet generellt inom medlemsstatens territorium.

92 För det andra har EU-domstolen i punkt 179 i domen av den 29 juli 2019, Inter-Environnement Wallonie och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622), slagit fast att även en tryggad elförsörjning i den berörda medlemsstaten utgör tvingande hänsyn. Domstolen preciserade emellertid samtidigt att hänsyn till en tryggad elförsörjning endast kan motivera att verkningarna av

nationella åtgärder som vidtagits i strid med de skyldigheter som följer av unionsrätten består om det, för det fall att verkningarna av dessa åtgärder upphävdes eller inhiberades, föreligger ett verkligt och allvarligt hot om avbrott i den berörda medlemsstatens elförsörjning som inte kan avvärjas med andra medel och alternativ, bland annat inom ramen för den inre marknaden.

93 Såsom kommissionen har gjort gällande vid förhandlingen vid domstolen och såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 132 i sitt förslag till avgörande, är det tveksamt om ett avbrott i verksamheten för ett begränsat antal vindkraftverk kommer att få betydande effekter på elförsörjningen i hela den berörda medlemsstaten.

94 Ett eventuellt bibehållande av rättsverkningarna av dessa rättsakter i tiden kan under alla omständigheter endast omfatta den tidsperiod som är absolut nödvändig för att avhjälpa den konstaterade rättsstridigheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 62, och dom av den 29 juli 2019, Inter-Environnement Wallonie och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 181).

95 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra frågan punkterna h och i besvaras enligt följande: Om det framgår att en miljöbedömning, i den mening som avses i direktiv 2001/42, borde ha genomförts före antagandet av den förordning och det cirkulär som ligger till grund för ett vid en nationell domstol omtvistat tillstånd att uppföra och driva vindkraftverk, så att dessa rättsakter och detta tillstånd inte är förenliga med unionsrätten, kan den domstolen låta verkningarna av nämnda rättsakter och tillstånd bestå endast om den enligt nationell rätt har en sådan behörighet inom ramen för det mål den har att pröva och om ett upphävande av nämnda tillstånd skulle kunna få allvarliga följder för hela den berörda medlemsstatens elförsörjning, och verkningarna kan då endast bestå under den tidsperiod som är absolut nödvändig för att avhjälpa denna rättsstridighet. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att i förekommande fall göra denna bedömning i det nationella målet.

Rättegångskostnader

96 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) **Artikel 2 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan ska tolkas så, att begreppet ”planer och program” omfattar en förordning och ett cirkulär som antagits av regeringen för en federerad enhet i en medlemsstat och som båda innehåller olika bestämmelser om uppförande och drift av vindkraftverk.**

2) **Artikel 3.2 a i direktiv 2001/42 ska tolkas så, att en förordning och ett cirkulär, som båda innehåller olika bestämmelser om uppförande och drift av vindkraftverk, däribland bestämmelser avseende slagskugga, säkerhet och bullernormer, utgör planer och program som ska bli föremål för en miljöbedömning enligt denna bestämmelse.**

3) **Om det framgår att en miljöbedömning, i den mening som avses i direktiv 2001/42, borde ha genomförts före antagandet av den förordning och det cirkulär som ligger till grund för ett vid en nationell domstol omtvistat tillstånd att uppföra och driva vindkraftverk, så att dessa rättsakter och detta tillstånd inte är förenliga med unionsrätten, kan den domstolen låta verkningarna av nämnda rättsakter och tillstånd bestå endast om den enligt nationell rätt**

har en sådan behörighet inom ramen för det mål den har att pröva och om ett upphävande av nämnda tillstånd skulle kunna få allvarliga följder för hela den berörda medlemsstatens elförsörjning, och verkningarna kan då endast bestå under den tidsperiod som är absolut nödvändig för att avhjälpa denna rättsstridighet. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att i förekommande fall göra denna bedömning i det nationella målet.

Underskrifter