

Υπόθεση C-24/19

**Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως κατά το άρθρο 98,
παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου**

Ημερομηνία καταθέσεως:

15 Ιανουαρίου 2019

Αιτούν δικαστήριο:

Raad voor Vergunningsbetwistingen (Βέλγιο)

Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

4 Δεκεμβρίου 2018

Προσφεύγοντες:

A

B

C

D

E

Καθού:

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement
Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen

Αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης

Οι προσφεύγοντες (A, B, C, D και E) ζητούν την ακύρωση της αποφάσεως της 30ής Νοεμβρίου 2016 του gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (περιφερειακός υπάλληλος πολεοδομικής αναπτύξεως για την περιοχή της Φλάνδρας, τμήμα ανατολικής Φλάνδρας, στο εξής: καθού), με την οποία χορηγήθηκε πολεοδομική άδεια υπό όρους στην NV Electrabel (στο εξής: αιτούσα) για την εγκατάσταση πέντε ανεμογεννητριών επί των εκτάσεων κατά μήκος του αυτοκινητόδρομου E40 στο έδαφος των Δήμων του Aalter και της Nevele.

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

Αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ.

Το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να διευκρινισθεί αν οι διατάξεις αποφάσεως της Φλαμανδικής Κυβερνήσεως (τμήμα 5.20.6 της VLAREM II) και εγκυκλίου της ίδιας Κυβερνήσεως μπορούν να θεωρηθούν ως «σχέδιο ή πρόγραμμα» κατά την έννοια της οδηγίας 2001/42/ΕΚ (στο εξής: οδηγία ΣΕΠΕ) και, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, ποιες συνέπειες δύναται ή πρέπει να επιβάλλει το αιτούν δικαστήριο, ως διοικητικό δικαστήριο, εάν αμφότερα τα ανωτέρω νομικά εργαλεία δεν συνάδουν με την εν λόγω οδηγία.

Προδικαστικά ερωτήματα

Έχουν το άρθρο 2, στοιχείο α', και το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας ΣΕΠΕ την έννοια ότι το άρθρο 99 της *Besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2011 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne* [απόφαση της Φλαμανδικής Κυβερνήσεως της 23ης Δεκεμβρίου 2011 για την τροποποίηση της αποφάσεως της Φλαμανδικής Κυβερνήσεως της 6ης Φεβρουαρίου 1991 περί θεσπίσεως των φλαμανδικών κανόνων σχετικά με την έκδοση περιβαλλοντικής άδειας και της αποφάσεως της Φλαμανδικής Κυβερνήσεως της 1ης Ιουνίου 1995 περί θεσπίσεως γενικών και τομεακών κανόνων στον τομέα της υγιεινής του περιβάλλοντος, στο εξής: απόφαση της 23ης Δεκεμβρίου 2011] σχετικά με την προσαρμογή των αποφάσεων αυτών στην ανάπτυξη της τεχνικής που εισάγει το τμήμα 5.20.6 στη VLAREM II όσον αφορά τις εγκαταστάσεις παραγωγής ηλεκτρικού ρεύματος από αιολική ενέργεια, καθώς και η *Omzendbrief «Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines»* [εγκύκλιος «Πλαίσιο αξιολογήσεως και προϋποθέσεων για την εγκατάσταση ανεμογεννητριών», στο εξής: εγκύκλιος] του έτους 2006 [στο εξής, από κοινού: εξεταζόμενα νομικά εργαλεία], που περιέχουν διάφορες διατάξεις για την εγκατάσταση ανεμογεννητριών, μεταξύ άλλων και μέτρα ασφάλειας και κανόνες που ρυθμίζουν την προκαλούμενη σκίαση και τα επίπεδα θορύβου ανάλογα με την περιοχή χωροταξικού σχεδιασμού, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη ως «σχέδιο ή πρόγραμμα» κατά την έννοια των παρατιθέμενων διατάξεων της οδηγίας; Σε περίπτωση που προκύψει ότι πριν από τη θέσπιση των εξεταζόμενων νομικών εργαλείων έπρεπε να διενεργηθεί εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων, μπορεί το αιτούν δικαστήριο να διατηρήσει προσωρινώς τα έννομα αποτελέσματα αυτών των παράνομων νομικών εργαλείων; Συναφώς, πρέπει να υποβληθούν ορισμένα επιμέρους ερωτήματα:

1. Μπορεί να θεωρηθεί ως «σχέδιο ή πρόγραμμα» κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο α', της οδηγίας ΣΕΠΕ πολιτικό μέτρο όπως η προκειμένη εγκύκλιος η οποία εκδόθηκε στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας και της

πολιτικής ελευθερίας διαμορφώσεως που διαθέτει η οικεία αρχή, λόγος άλλωστε για τον οποίον δεν έχει καθορισθεί, κατ' ουσίαν, αρμόδια αρχή για την εκπόνηση «σχεδίων ή προγραμμάτων» και δεν προβλέπεται τυπική διαδικασία εκπονήσεως;

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

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

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

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

6. Μπορούν να θεωρηθούν ως «σχέδιο ή πρόγραμμα» κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο α', και του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας ΣΕΠΕ και, επομένως, ως πράξεις οι οποίες θεσπίζουν κανόνες και διαδικασίες ελέγχου στον οικείο τομέα και προβλέπουν σημαντικό σύνολο κριτηρίων και προϋποθέσεων για την αδειοδότηση και εκτέλεση ενός ή περισσότερων έργων που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, πολιτικό μέτρο, όπως η εγκύκλιος EME/2006/01- RO/2006/02 η οποία έχει αμιγώς ενδεικτικό χαρακτήρα, και/ή κανονιστική κυβερνητική απόφαση, όπως το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II το

οποίο καθορίζει ελάχιστα όρια για τη χορήγηση άδειας και κατά τα λοιπά λειτουργεί απολύτως αυτόνομα ως γενική ρύθμιση, ενώ και στις δύο περιπτώσεις προβλέπεται μόνον περιορισμένος αριθμός κριτηρίων και προϋποθέσεων και ούτε το εν λόγω μέτρο ούτε η κυβερνητική απόφαση καθορίζουν αυτοτελώς οποιοδήποτε κριτήριο ή οποιαδήποτε προϋπόθεση και, ως εκ τούτου, θα μπορούσε να προβληθεί το επιχείρημα ότι βάσει αντικειμενικών περιστάσεων δύναται να αποκλεισθεί το ενδεχόμενο σημαντικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων;

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

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

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

Παρατιθέμενες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

Άρθρο 2, στοιχείο α', και άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2001/42/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 2001, σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων (ΕΕ 2001, L 197, σ. 30)

Οδηγία 2009/28/EKEG του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Απριλίου 2009 σχετικά με την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και την τροποποίηση και τη συνακόλουθη κατάργηση των οδηγιών 2001/77/EK και 2003/30/EK (ΕΕ 2009, L 140, σ. 16)

Οδηγία 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 1985 για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (οδηγία ΕΠΕ, ΕΕ 1985, L 175, σ. 40)

Άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ

Άρθρο 191, παράγραφος 2, και άρθρο 288 ΣΛΕΕ

Άρθρο 37 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης)

Παρατιθέμενες εθνικές διατάξεις

Vlaams decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (φλαμανδικό διάταγμα της 5ης Απριλίου 1995 για τη θέσπιση γενικών κανόνων στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής, στο εξής: διάταγμα της 5ης Απριλίου 1995)

Vlaams decreet betreffende de milieuvergunning van 28 juni 1985 (φλαμανδικό διάταγμα της 28ης Ιουνίου 1985 για την περιβαλλοντική άδεια, στο εξής: διάταγμα της 28ης Ιουνίου 1985)

Τμήμα 5.20.6 της Besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (απόφαση της Φλαμανδικής Κυβερνήσεως της 1ης Ιουνίου 1995 περί θεσπίσεως γενικών και τομεακών κανόνων στον τομέα της υγιεινής του περιβάλλοντος, στο εξής: VLAREM II)

Άρθρο 99 της Besluit van 23 december 2011 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne

Omzendbrief R0/2014/02 van 25 april 2014 betreffende het afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines (εγκύκλιος R0/2014/02 της 25ης Απριλίου 2014 σχετικά με το πλαίσιο αξιολογήσεως και προϋποθέσεων για την εγκατάσταση ανεμογεννητριών, στο εξής: εγκύκλιος)

Άρθρο 4.3.3 του Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (Φλαμανδικός Κώδικας χωροταξίας, στο εξής: VCRO)

Άρθρο 36 του Decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (διάταγμα της 4ης Απριλίου 2014 για την οργάνωση και τη διαδικασία ορισμένων φλαμανδικών διοικητικών δικαιοδοτικών οργάνων, στο εξής: διάταγμα της 4ης Απριλίου 2014)

Άρθρο 159 του Grondwet (στο εξής: βελγικό Σύνταγμα)

Αρχές χρηστής διοικήσεως

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

- 1 Το Raad voor Vergunningsbetwistingen (συμβούλιο επιλύσεως ένδικων διαφορών σε σχέση με άδειες, Βέλγιο, στο εξής: αιτούν δικαστήριο) είναι ανεξάρτητο φλαμανδικό διοικητικό δικαιοδοτικό όργανο, το οποίο αποφαινεται επί προσφυγών κατά αποφάσεων καταχωρίσεως και αποφάσεων περί χορηγήσεως ή απορρίψεως πολεοδομικής άδειας ή άδειας κατατιμήσεως, καθώς και επί διαφορών σχετικών με περιβαλλοντικές άδειες και απαλλοτριώσεις.
- 2 Οι προσφεύγοντες ζητούν την ακύρωση της πολεοδομικής άδειας που χορηγήθηκε στην αιτούσα για την εγκατάσταση ορισμένων ανεμογεννητριών στην περιοχή των Δήμων του Aalter και της Nevele, κατά μήκος του αυτοκινητόδρομου E 40, στις 30 Νοεμβρίου 2016 (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση). Με βάση τα σχετικά περιφερειακά σχέδια, τα αγροτεμάχια επί των οποίων επρόκειτο να εγκατασταθούν οι ανεμογεννήτριες βρίσκονται εν μέρει σε αγροτική περιοχή και εν μέρει σε αγροτική περιοχή εξαιρετικής σημασίας.
- 3 Στις 25 Μαρτίου 2011, η αιτούσα υπέβαλε στον καθού αίτηση χορηγήσεως πολεοδομικής άδειας για την εγκατάσταση οκτώ ανεμογεννητριών. Στην πορεία της διαδικασίας αποσύρθηκε η αίτηση σε σχέση με μία ανεμογεννήτρια. Τέλος, ο καθού χορήγησε άδεια για πέντε ανεμογεννήτριες.
- 4 Η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε κατόπιν εξετάσεως των ενστάσεων και παρατηρήσεων που υποβλήθηκαν. Οι ενστάσεις αφορούσαν, μεταξύ άλλων, τις επιπτώσεις στη μορφολογία της περιοχής, την ηχορύπανση, τη χωροταξία, την προκαλούμενη σκίαση και την ασφάλεια.
- 5 Στην προσβαλλόμενη απόφαση, οι ενστάσεις των διαδίκων κρίθηκαν ως παραδεκτές, αλλά αβάσιμες (εκτός από εκείνες που αφορούσαν μία συγκεκριμένη ανεμογεννήτρια), ενώ εξετάσθηκαν αναλυτικώς η αξιολόγηση των υδάτων, η περιβαλλοντική μελέτη, η εκτίμηση της καλής χωροταξίας, καθώς και η σχετική διαδικασία διαβουλεύσεως. Το σκεπτικό της αποφάσεως παρέπεμπε στις κρίσιμες διατάξεις της φλαμανδικής νομοθεσίας, συμπεριλαμβανομένων της VLAREM II και της εγκυκλίου, οι οποίες συνιστούν τον λόγο υποβολής των προδικαστικών ερωτημάτων του αιτούντος δικαστηρίου. Η άδεια χορηγήθηκε υπό όρους.

Κύρια επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 6 Στην παρεμπίπτουσα απόφασή του, το αιτούν δικαστήριο εξετάζει μόνον τον τρίτο λόγο ακυρώσεως.
- 7 Με τον τρίτο λόγο ακυρώσεως, οι προσφεύγοντες προβάλλουν, από ουσιαστικής απόψεως, παράβαση του άρθρου 2, στοιχείο α', και του άρθρου 3, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας ΣΕΠΕ, του άρθρου 4.1.1, παράγραφος 1, σημείο 4, του διατάγματος της 5ης Απριλίου 1995, του άρθρου 20 του διατάγματος της 28ης Ιουνίου 1985, του τμήματος 5.20.6 της VLAREM II, του άρθρου 99 της

αποφάσεως της 23ης Δεκεμβρίου 2011, της εγκυκλίου, του άρθρου 4.3.3 του VCRO, του άρθρου 159 του βελγικού Συντάγματος και των αρχών χρηστής διοικήσεως.

- 8 Οι προσφεύγοντες στηρίζουν, ιδίως, την παράβαση των ανωτέρω διατάξεων στο γεγονός ότι η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε σύμφωνα με τους τομεακούς όρους του τμήματος 5.20.6 της VLAREM II και της εγκυκλίου και η τήρηση των κανόνων της VLAREM τέθηκε ως όρος της άδειας, αλλά το τμήμα 5.20.6 θεσπίστηκε χωρίς να προηγηθεί (υποχρεωτική) εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων, μολονότι αποτελεί «πρόγραμμα» κατά την έννοια της οδηγίας ΣΕΠΕ. Η εγκύκλιος στην οποία στηρίζει ο καθού την προσβαλλόμενη απόφαση συνιστά επίσης τέτοιο «πρόγραμμα».
- 9 Κατά την εκτίμηση των προσφευγόντων, λοιπόν, το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II και η εγκύκλιος είναι παράνομα, καθόσον δεν συνάδουν με την οδηγία ΣΕΠΕ και για τον λόγο αυτόν δεν μπορούν να εφαρμοσθούν, όπως προκύπτει από το άρθρο 159 του βελγικού Συντάγματος. Η παρανομία αυτή επηρεάζει και την προσβαλλόμενη απόφαση. Οι προσφεύγοντες ζητούν, επικουρικώς, να υποβληθεί στο Δικαστήριο σχετικό προδικαστικό ερώτημα.
- 10 Ο καθού εκτιμά ότι ο παράνομος χαρακτήρας του τμήματος 5.20.6 της VLAREM II δεν καθιστά παράνομη την προσβαλλόμενη απόφαση, διότι το εν λόγω τμήμα δεν συνιστά τη νομική βάση της, αλλά περιέχει μόνον τους τομεακούς όρους υπό του οποίους αυτή μπορεί να εφαρμοσθεί.
- 11 Επίσης, υποστηρίζει ότι οι προσφεύγοντες δεν αντλούν έννομο συμφέρον από τον λόγο ακυρώσεως: εάν κρινόταν ότι το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II δεν δύναται να εφαρμοσθεί, δεν θα υφίσταντο πλέον τομεακοί περιβαλλοντικοί όροι για τις ανεμογεννήτριες και κατ' αυτόν τον τρόπο θα δημιουργούνταν νομικό κενό με δυσμενείς συνέπειες για το περιβάλλον και το αποτέλεσμα τούτο δεν θα ήταν ευνοϊκό για τους προσφεύγοντες και θα αντέβαινε στους σκοπούς της οδηγίας ΣΕΠΕ.
- 12 Περαιτέρω, ο καθού διατείνεται ότι ούτε οι τομεακοί περιβαλλοντικοί όροι θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως «σχέδιο ή πρόγραμμα» κατά την έννοια της οδηγίας ΣΕΠΕ, καθόσον αποτελούν αυτοτελή κανονιστική ρύθμιση η οποία περιέχει μόνον τους τομεακούς όρους που πρέπει να λαμβάνει υπόψη ο εκάστοτε φορέας εκμεταλλεύσεως, αλλά δεν συνιστά συνεκτικό σύστημα για τα έργα εγκαταστάσεως ανεμογεννητριών.
- 13 Η εκπόνηση τομεακών περιβαλλοντικών όρων δεν «υπαγορεύεται» από νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις. Την εκτίμηση αυτή δεν μεταβάλλει ούτε το γεγονός ότι οι τομεακοί περιβαλλοντικοί όροι στηρίζονται σε διάταγμα. Οι τομεακοί περιβαλλοντικοί όροι που προέβλεπε το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II δεν περιλάμβαναν τόσο πλήρες πλαίσιο όπως η ρύθμιση της Βαλλονίας που αποτέλεσε αντικείμενο της επικαλούμενης από τους προσφεύγοντες αποφάσεως του Δικαστηρίου της 26ης Οκτωβρίου 2015

(C-290/15, D'Oultremont) στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι η εν λόγω ρύθμιση της Βαλλονίας εμπίπτει στην έννοια «σχέδια και προγράμματα».

- 14 Επιπλέον, ο καθού υποστηρίζει ότι ο σκοπός της οδηγίας ΣΕΠΕ επιτυγχάνεται, διότι η προβλεπόμενη στην οδηγία υποχρέωση εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σχεδίων και προγραμμάτων σκοπεί, πριν από την έγκριση σχεδίων και προγραμμάτων που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, να ληφθούν υπόψη οι περιβαλλοντικές συνέπειες της εκτελέσεώς τους. Στην προκειμένη περίπτωση, οι τομεακοί περιβαλλοντικοί όροι δεν προκάλεσαν «σημαντικές» περιβαλλοντικές συνέπειες και, αντιθέτως, η ύπαρξη των όρων αυτών εξασφαλίζει υψηλό επίπεδο προστασίας για το περιβάλλον.
- 15 Τέλος, ούτε η εγκύκλιος αποτελεί «σχέδιο ή πρόγραμμα», διότι στερείται κανονιστικού χαρακτήρα και χωρεί παρέκκλιση από αυτήν και για τον λόγο αυτόν, άλλωστε, δε συνιστά πλαίσιο χορηγήσεως άδειας.
- 16 Ο καθού εκτιμά ότι παρέλκει η υποβολή προδικαστικού ερωτήματος για την κρίση της διαφοράς της κύριας δίκης.
- 17 Οι προσφεύγοντες αντιτάσσουν ότι σαφώς έχουν έννομο συμφέρον σε σχέση με την αίτησή τους, διότι η τήρηση του τμήματος 5.20.6 της VLAREM II συνιστά όρο της άδειας ο οποίος συνδέεται άρρηκτα με την άδεια και για τον λόγο αυτόν, ο παράνομος χαρακτήρας του τμήματος επηρεάζει αυτομάτως τη νομιμότητα της άδειας. Εξάλλου, ο παράνομος χαρακτήρας των τομεακών όρων συνεπάγεται, μάλλον, ότι οι προσφεύγοντες στερούνται την προστασία που δικαιούνται: εάν αμφοτέρωτα τα νομικά εργαλεία είχαν υποβληθεί σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων (κατά την έννοια της οδηγίας ΣΕΠΕ), θα είχαν καθορισθεί ενδεχομένως (ακόμη) πιο αυστηροί κανόνες.
- 18 Όσον αφορά την αναλογία προς τους τομεακούς όρους της Βαλλονίας, επί των οποίων έχει λάβει θέση το Δικαστήριο σε προγενέστερη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, οι προσφεύγοντες υποστηρίζουν ότι η σύγκριση με το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II οδηγεί, κατ' ανάγκη, στο συμπέρασμα ότι πρόκειται για παρόμοιο, σχεδόν παράλληλο τομεακό πλαίσιο χορηγήσεως αδειών για ανεμογεννήτριες. Επομένως, η απόφαση του Δικαστηρίου της 26ης Οκτωβρίου 2015 (C-290/15, D'Oultremont) είναι κρίσιμη εν προκειμένω και τούτο συνεπάγεται ότι το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II είναι παράνομο.
- 19 Οι προσφεύγοντες εκτιμούν ότι η εγκύκλιος όφειλε να υποβληθεί σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά την έννοια της οδηγίας ΣΕΠΕ (ΕΠΕ), διότι περιέχει διάφορες διατάξεις που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τη χορήγηση αδειών. Για τον λόγο αυτόν, συνιστά «σχέδιο ή πρόγραμμα» κατά την έννοια της οδηγίας ΣΕΠΕ.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της διατάξεως περί παραπομπής

- 20 Το αιτούν δικαστήριο λαμβάνει ως δεδομένο ότι η προσβαλλόμενη απόφαση του καθού στηρίζεται εν μέρει στο τμήμα 5.20.6 της VLAREM II και στην εγκύκλιο.
- 21 Στο πλαίσιο εξετάσεως της ουσίας στην κύρια δίκη, το αιτούν δικαστήριο πρέπει να εκτιμήσει τη νομιμότητα των εξεταζόμενων νομικών εργαλείων. Δεν αμφισβητείται ότι το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II και η εγκύκλιος δεν υποβλήθηκαν σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά την έννοια της οδηγίας ΣΕΠΕ. Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι τα νομικά αυτά εργαλεία δεν είναι σύννομα και, ως εκ τούτου, δεν μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν ως νομική βάση της προσβαλλομένης αποφάσεως, εάν διαπιστωθεί ότι πριν από τη θέσπισή τους έπρεπε να προηγηθεί εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων βάσει της οδηγίας ΣΕΠΕ.
- 22 Οι διάδικοι της κύριας δίκης έχουν διαφορετική άποψη σε σχέση με το αν η οδηγία ΣΕΠΕ ισχύει για το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II και την εγκύκλιο. Μολονότι το Δικαστήριο παρέσχε διευκρινίσεις, μεταξύ άλλων, στην απόφαση D'Oultremont (C-290/15), το αιτούν δικαστήριο έχει αμφιβολίες ως προς το αν υφίσταται υποχρέωση εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων με βάση την οδηγία ΣΕΠΕ για τα εξεταζόμενα νομικά εργαλεία.
- 23 Το αιτούν δικαστήριο αντλεί από το δίκαιο της Ένωσης το ότι ο κύριος σκοπός της οδηγίας ΣΕΠΕ συνίσταται στο ότι σχέδια και προγράμματα τα οποία ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον πρέπει να υποβάλλονται σε εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά την προετοιμασία τους και πριν από την έγκρισή τους. Περαιτέρω, το αιτούν δικαστήριο διαπιστώνει ότι από τη νομολογία προκύπτει επίσης ότι το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής δεν μπορεί να ερμηνεύεται στενώς, εφόσον πρέπει να εξασφαλισθεί υψηλό επίπεδο περιβαλλοντικής προστασίας (άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ, άρθρο 37 του Χάρτη και άρθρο 191, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ) και ότι η πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας ΣΕΠΕ δεν μπορεί να μειωθεί. Διατάξεις οι οποίες οριοθετούν το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας πρέπει να ερμηνεύονται επίσης κατά τρόπο ευρύ. Το αιτούν δικαστήριο παραπέμπει ιδίως στις ακόλουθες αποφάσεις του Δικαστηρίου: C-671/16, Inter-Environnement Bruxelles· C-160/17, Thybaut κ.λπ.· C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ.· C-290/15, D'Oultremont κ.λπ., και C-473/14, Δήμος Κρωπίας Αττικής.

Τα νομικά εργαλεία των οποίων η συμβατότητα με το δίκαιο της Ένωσης αποτελεί αντικείμενο των προδικαστικών ερωτημάτων

- 24 Το τμήμα 5.20.6 της VLAREM επιγράφεται «Εγκαταστάσεις για την παραγωγή ηλεκτρικού ρεύματος μέσω αιολικής ενέργειας». Στο τμήμα αυτό περιέχονται γενικοί κανόνες οι οποίοι αφορούν την προκαλούμενη σκίαση, συγκεκριμένα ζητήματα ασφάλειας και τον θόρυβο.

- 25 Η εγκύκλιος επιγράφεται «Πλαίσιο αξιολογήσεως και προϋποθέσεων για την εγκατάσταση ανεμογεννητριών» και απευθύνεται σε Colleges van burgemeesters en schepenen (δημάρχους και δημοτικά συμβούλια), Provinciegouverneurs (κυβερνήτες επαρχιών), Leden van de bestendige (provinciale) deputaties (μέλη μόνιμων [επαρχιακών] επιτροπών) και υπαλλήλους αρμόδιους για την εξέταση αιτήσεων αδειών. Η εγκύκλιος εκφράζει την πολιτική κατεύθυνση της Φλαμανδικής Κυβερνήσεως και επιδιώκει να περιορίσει τις επιπτώσεις σε διάφορους τομείς (μεταξύ άλλων, στη φύση, το τοπίο, το οικιστικό περιβάλλον, το περιβάλλον, την οικονομία, τον θόρυβο, την ασφάλεια, την ενεργειακή απόδοση κ.λπ.) και να εξασφαλίσει επαρκείς δυνατότητες αναπτύξεως της αιολικής ενέργειας στις ηπειρωτικές περιοχές. Για κάθε σχετικό τομέα καθορίζονται κανόνες, ενώ –όπως και στους κανόνες της VLAREM– αναλύονται ειδικότερα, μεταξύ άλλων, τα ζητήματα του θορύβου, της προκαλούμενης σκιάσεως, της ασφάλειας και της φύσεως.
- 26 Η εγκύκλιος στηρίζεται στους πυλώνες της βιώσιμης χωροταξικής αναπτύξεως, της βιώσιμης ενέργειας, των πλεονεκτημάτων της αιολικής ενέργειας έναντι άλλων πηγών ενέργειας και της προστιθέμενης οικονομικής αξίας της αιολικής ενέργειας. Στο επίκεντρο βρίσκεται η χωροταξική αρχή της αποκεντρωμένης ομαδοποίησης ή συγκεντρώσεως: η κατά το δυνατόν αυξημένη ομαδοποίηση των ανεμογεννητριών, έχει ως σκοπό να εξασφαλίσει τη διατήρηση των υφιστάμενων ελεύθερων εκτάσεων στην έντονα αστικοποιημένη Φλάνδρα. Τέλος, η εγκύκλιος περιγράφει τον ρόλο της λεγόμενης ομάδας εργασίας για την αιολική ενέργεια η οποία είναι αρμόδια να επιλέγει τρόπους εγκαταστάσεως μεγάλων αιολικών πάρκων και να τους προτείνει στον Minister van Ruimtelijke ordening (Υπουργό χωροταξίας). Επίσης, η εν λόγω ομάδα εργασίας αναλαμβάνει συμβουλευτικό ρόλο όσον αφορά συγκεκριμένες αιτήσεις άδειας, όπως στην προκειμένη περίπτωση.
- 27 Σε σχέση με την απάντηση των προδικαστικών ερωτημάτων, στην παρεμπιπτούσα απόφαση αναλύεται η νομική βάση και οι συνέπειες των εξεταζόμενων νομικών εργαλείων.
- 28 Η VLAREM II θεσπίσθηκε κατ' εφαρμογή του διατάγματος της 28ης Ιουνίου 1985 το οποίο είχε ως σκοπό να προφυλάξει και να μειώσει υπερβολικές επιβαρύνσεις και κινδύνους που οφείλονταν σε ορισμένες εγκαταστάσεις και, εν ανάγκη, να αποκαταστήσει τη ζημία που έχει προκληθεί στο περιβάλλον λόγω της λειτουργίας εγκαταστάσεως ή λόγω επιχειρηματικής δραστηριότητας. Το διάταγμα της 28ης Ιουνίου 1985 επισημαίνει ότι οι τομεακοί περιβαλλοντικοί όροι (όπως το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II) ισχύουν για συγκεκριμένα είδη ή κατηγορίες εγκαταστάσεων και δραστηριοτήτων.
- 29 Η εγκύκλιος στηρίζεται στην πολιτική εξουσία διαμορφώσεως και εκτιμήσεως την οποία διαθέτουν οι αρχές κατά τη χορήγηση «περιβαλλοντικής άδειας». Περιλαμβάνει κατευθυντήριες γραμμές τις οποίες συνεκτιμά η αρχή όταν πρέπει να κρίνει συγκεκριμένη αίτηση άδειας. Οσάκις η αρχή διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια (όπως συμβαίνει, βεβαίως, κατά την εκτίμηση σχετικά με το αν αίτηση

συνάδει με τις απαιτήσεις καλής χωροταξίας), μπορεί να επισημαίνει και τον τρόπο κατά τον οποίο θα ασκήσει την εν λόγω πολιτική εξουσία διαμορφώσεως και εκτιμήσεως.

- 30 Όσον αφορά τις συνέπειες των εξεταζόμενων νομικών εργαλείων, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι γενικοί και τομεακοί όροι αναπτύσσουν άμεσα αποτελέσματα ανεξαρτήτως του αν υφίσταται άδεια. Περιορίζουν την εξουσία εκτιμήσεως της αρχής που είναι αρμόδια για τη χορήγηση άδειας. Επίσης, η αρμόδια αρχή δύναται να εξαρτήσει τη λειτουργία εγκαταστάσεως από την πλήρωση ειδικών περιβαλλοντικών προϋποθέσεων ή να αντιμετωπίσει, όπως εν προκειμένω, επιβαρυντικές πτυχές σχετικά με την αρχή της καλής χωροταξίας, με τη χρήση πολεοδομικών προϋποθέσεων, οι οποίες μπορούν να παραπέμπουν, μεταξύ άλλων, στους γενικούς και τομεακούς όρους. Αυτές οι ειδικές περιβαλλοντικές και πολεοδομικές προϋποθέσεις συνιστούν όρους της άδειας ή της βεβαιώσεως υποβολής αιτήσεως.
- 31 Η εκπλήρωση των γενικών και τομεακών όρων με βάση τη VLAREM II δεν παράγει δικαίωμα λήψεως πολεοδομικής ή περιβαλλοντικής άδειας. Η αρχή που είναι αρμόδια για τη χορήγηση άδειας πρέπει να εξετάσει οπωσδήποτε, όχι μόνον την τήρηση των όρων που προβλέπει η VLAREM II, αλλά και την επιβάρυνση και τους κινδύνους για τον άνθρωπο και το περιβάλλον, λαμβανομένων υπόψη όλων των συγκεκριμένων περιστάσεων κάθε μεμονωμένης περιπτώσεως, και να συναγάγει τα ανάλογα συμπεράσματα με βάση τα πορίσματα της εν λόγω εξετάσεως. Άδειες οι οποίες πληρούν τους γενικούς και τομεακούς όρους δεν μπορούν να αντιβαίνουν σε διατάξεις νόμου, διατάγματος ή κανονιστικής αποφάσεως. Κατά την εθνική νομολογία, η τήρηση των κανόνων της VLAREM II συνιστά υποχρέωση του αιτούντος για την παραγωγή συγκεκριμένου αποτελέσματος και οι κανόνες αυτοί μπορούν να εγγυηθούν αρκούντως, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, ότι θα αποτραπούν ή θα αρθούν, από πολεοδομικής απόψεως, τυχόν επιβαρυντικές πτυχές.
- 32 Η εγκύκλιος δεν έχει κανονιστικό χαρακτήρα και, ως εκ τούτου, η παράβαση των διατάξεων της δεν συνεπάγεται παρανομία της προσβαλλομένης αποφάσεως. Ωστόσο, η εγκύκλιος παρέχει πλαίσιο αξιολογήσεως το οποίο μπορεί να θεωρηθεί ως ελεγκτικό πλαίσιο για τη χωροταξική πολιτική σε σχέση με (τη χορήγηση αδειών για) τις ανεμογεννήτριες. Κατά τα λοιπά, η εγκύκλιος αυτή δεν θίγει τον έλεγχο που πραγματοποιείται βάσει των σχετικών διατάξεων του διατάγματος και της κανονιστικής αποφάσεως.
- 33 Δεν αμφισβητείται ότι αμφότερα τα εξεταζόμενα νομικά εργαλεία περιέχουν διαφορετικές διατάξεις, μεταξύ άλλων, μέτρα ασφάλειας και κανόνες σχετικούς με την προκαλούμενη σκίαση και τα επίπεδα θορύβου ανάλογα με την περιοχή χωροταξικού σχεδιασμού. Περαιτέρω, κατά την εκτίμηση του αιτούντος δικαστηρίου, δεν χωρεί αμφιβολία ότι σκοπούν στη «χωροταξία περιοχών και τη χρήση του εδάφους» κατά την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου (C-290/15, D'Oultremont). Επίσης, είναι δεδομένο ότι αφορούν τουλάχιστον και τον τομέα

της ενέργειας και προωθούν τα έργα που ορίζει το παράρτημα II της οδηγίας ΣΕΠΕ.

Οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης στις οποίες ανάγονται τα ερωτήματα του αιτούντος δικαστηρίου

- 34 Το αιτούν δικαστήριο παραπέμπει στην τέταρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας ΣΕΠΕ, στον σκοπό της που προκύπτει από το άρθρο 1, καθώς και σε διάφορα στοιχεία σχετικά με το ιστορικό θεσπίσεως της οδηγίας ΣΕΠΕ. Οι διατάξεις οι οποίες είναι κρίσιμες για την εξέταση εκ μέρους του αιτούντος δικαστηρίου είναι τα άρθρα 2 και 3 της εν λόγω οδηγίας.
- 35 Το άρθρο 2, στοιχείο α', της οδηγίας ΣΕΠΕ ορίζει ότι «σχέδια και προγράμματα» «εκπονούνται ή/και εγκρίνονται από μια αρχή σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο ή [...] εκπονούνται από μια αρχή προκειμένου να εγκριθούν, μέσω νομοθετικής διαδικασίας, από το Κοινοβούλιο ή την Κυβέρνηση, και [...] απαιτούνται βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων» (το αιτούν δικαστήριο τονίζει ότι πρόκειται για σωρευτικές προϋποθέσεις).
- 36 Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας ΣΕΠΕ, υποβάλλονται συστηματικά σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων τα σχέδια και προγράμματα τα οποία, πρώτον, εκπονούνται για ορισμένους τομείς και, δεύτερον, καθορίζουν το πλαίσιο για δυνητικές στο μέλλον άδειες έργων που απαριθμούνται στα παραρτήματα I και II της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ (αποφάσεις στις υποθέσεις C-671/16 και C-160/17). Άλλα σχέδια και προγράμματα υποβάλλονται σε τέτοια εκτίμηση, εάν «καθορίζουν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων» και «ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον» (άρθρο 3, παράγραφος 4, της οδηγίας ΣΕΠΕ).

Προδικαστικά ερωτήματα 1 και 2: άρθρο 2, στοιχείο α', της οδηγίας ΣΕΠΕ, η έννοια «σχέδιο ή πρόγραμμα»

- 37 Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι δεν υφίσταται διάκριση μεταξύ «σχεδίων και προγραμμάτων» και «γενικών ρυθμίσεων» και ότι η γενική σημασία συγκεκριμένης ρυθμίσεως δεν αποκλείει το ενδεχόμενο η ρύθμιση αυτή να εμπίπτει στην έννοια «σχέδια και προγράμματα» (αποφάσεις της 7ης Ιουνίου 2018, C-671/16, Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ., και της 27ης Οκτωβρίου 2016, C-290/15, D'Oultremont).
- 38 Το αιτούν δικαστήριο διαπιστώνει ότι η εξουσία για την εκπόνηση εγκυκλίου ανάγεται στη διακριτική ευχέρεια και την πολιτική ελευθερία διαμορφώσεως που διαθέτει η οικεία αρχή. Η αρμόδια αρχή δεν έχει καθήκον να εκπονήσει το «σχέδιο» ή το «πρόγραμμα», ούτε υφίσταται τυπική διαδικασία για την εκπόνηση τους. Ο εγκύκλιος έχουν ενδεικτικό χαρακτήρα, διότι χωρεί παρέκκλιση από αυτές βάσει δέουσας αιτιολογήσεως και εντός εύλογων ορίων. Στο μέτρο που οι κατευθυντήριες αυτές γραμμές δεν θεωρούνται ως νομικές ρυθμίσεις, δεν

δύνανται να ακυρωθούν από το Raad van State (συμβούλιο της επικρατείας) ή από το αιτούν δικαστήριο.

- 39 Επιπλέον, το αιτούν δικαστήριο διαπιστώνει ότι ο σκοπός των εξεταζόμενων νομικών εργαλείων δεν έγκειται εν μέρει στην εκπόνηση πλαισίου για τη χορήγηση αδειών. Βάσει της νομολογίας του Δικαστηρίου όμως κατά την ερμηνεία της έννοιας «σχέδια και προγράμματα» πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η παραπομπή στο «πλαίσιο μελλοντικών αδειών» κατά την έννοια του άρθρου 3 της οδηγίας ΣΕΠΕ. Η φράση αυτή προστέθηκε σε μεταγενέστερο στάδιο στη νομοθετική διαδικασία στο επίπεδο της Ένωσης (Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων στο περιβάλλον, 4 Δεκεμβρίου 1996, COM /96/0511 τελικό).

Προδικαστικά ερωτήματα 3 έως 7: άρθρο 2, στοιχείο α', και άρθρο 3 της οδηγίας ΣΕΠΕ, προγράμματα που «απαιτούνται»

- 40 Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν η προκειμένη περίπτωση αφορά σχέδια ή προγράμματα που «απαιτούνται». Για τη διευκρίνιση των σχετικών αμφιβολιών επισημαίνει τη νομολογία του Δικαστηρίου, ιδίως την απόφαση και τις προτάσεις επί της προαναφερθείσας υποθέσεως C-671/16 και τις προτάσεις στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-105/09 και C-110/09 (Terre wallonne). Επίσης, παραπέμπει σε αγγλική απόφαση –HS2 Action Alliance Ltd, R (on the application of) v The Secretary of State for Transport & Anor ([2014] UKSC 3). Η στενή ερμηνεία της έννοιας «σχέδια και προγράμματα» που απορρέει, προφανώς, από την ανωτέρω νομολογία, περιορίζει την έννοια αυτή σε νομικά εργαλεία τα οποία επιβάλλονται εκ του νόμου. Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι τούτο αντιβαίνει στην τελολογική ερμηνεία των οδηγιών στην οποία έχει στηριχθεί το Δικαστήριο σε άλλη απόφασή του (C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest κ.λπ.).
- 41 Κατά παρέκκλιση από την άποψη του καθού, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι το διάταγμα της 28ης Ιουνίου 1985 και το διάταγμα της 5ης Απριλίου 1995 δεν καθιστούν δυνατή τη συναγωγή του συμπεράσματος ότι η θέσπιση τομεακών περιβαλλοντικών όρων δεν «υπαγορεύεται». Τούτο δεν ισχύει ως προς την εκπόνηση της εγκυκλίου η οποία σκοπεύει στην ασφάλεια δικαίου, δεν περιέχει νομικές διατάξεις και δεν υπαγορεύεται. Πρόκειται, συναφώς, για ελεύθερη πολιτική απόφαση.
- 42 Όσον αφορά το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II και τους προβλεπόμενους σε αυτήν τομεακούς όρους, το αιτούν δικαστήριο διαπιστώνει ότι η υποχρέωση θεσπίσεώς τους ρυθμίζεται στο διάταγμα της 28ης Ιουνίου 1985, αλλά οι όροι αυτοί δεν υπαγορεύονται κατά την έννοια του δικαίου της Ένωσης (προβλέπονται μεν, αλλά δεν απαιτείται κατ' ανάγκη η θέσπισή τους, βλ. σημεία 14 έως 30 των προτάσεων επί της υποθέσεως C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ.). Η θέσπιση τομεακών όρων, συγκεκριμένα για «εγκαταστάσεις παραγωγής ηλεκτρικού ρεύματος μέσω αιολικής ενέργειας», δεν αποτελεί επιτακτική ανάγκη και η κυβέρνηση θα μπορούσε να αποφύγει τη θέσπιση των κανόνων αυτών.

- 43 Συνεπώς, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι, στην προκειμένη περίπτωση, τόσο οι τομεακοί περιβαλλοντικοί όροι, όσο και η εγκύκλιος συνιστούν «προαιρετικά σχέδια» τα οποία σε συνδυασμό με υποχρέωση εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων θα μπορούσαν να θίξουν τον σκοπό της οδηγίας (προτάσεις στην υπόθεση C-567/10). Δεν υφίστατο καμία υποχρέωση προς εκπόνηση των νομικών αυτών εργαλείων ως ελεγκτικού πλαισίου για τη χορήγηση αδειών κατά την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου, διότι οι τομεακοί περιβαλλοντικοί όροι λειτουργούν και αυτοτελώς ως γενική ρύθμιση.
- 44 Ασφαλώς, η εγκύκλιος, η οποία έχει ενδεικτικό χαρακτήρα, και το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II, το οποίο έχει αυτοτελή λειτουργία, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη ως ρυθμίσεις από την αρχή που είναι αρμόδια για τη χορήγηση αδειών και έχουν κανονιστική ισχύ για να περιορίσουν τη διακριτική ευχέρεια της εν λόγω αρχής και να αντιμετωπίσουν υπερβολικές επιβαρύνσεις, αλλά η διακριτική αυτή ευχέρεια επ' ουδενί δύναται να διαμορφωθεί κατά τέτοιον τρόπο, ώστε να επιτραπεί τυχόν υπερβολική επιβάρυνση σε επίπεδο αδειών. Τα νομικά αυτά εργαλεία θέτουν ένα ελάχιστο όριο από το οποίο δεν χωρεί παρέκκλιση η οποία θα οδηγούσε σε υπερβολικές επιβαρύνσεις. Δηλαδή, τα εν λόγω εργαλεία δεν δύναται να μεταβάλουν το γεγονός ότι άδεια δεν μπορεί να χορηγηθεί όταν τούτο αντιβαίνει στην αρχή της καλής χωροταξίας ή η χορήγηση άδειας συνεπάγεται εν γένει υπερβολικούς κινδύνους και επιβαρύνσεις για το περιβάλλον. Σε σχέση με το τμήμα 5.20.6 της VLAREM II πρέπει να επισημανθεί ότι οι τομεακοί περιβαλλοντικοί όροι είναι ανεξάρτητοι σε τέτοιον βαθμό, ώστε δεν επιβάλλεται να τεθούν ως όροι της άδειας για να μπορούν να επιβληθούν.
- 45 Ζήτημα αποτελεί το αν τα ανωτέρω νομικά εργαλεία έχουν την κανονιστική ισχύ και τον σκοπό να μπορούν να θεωρηθούν ως σχέδια ή προγράμματα (προτάσεις στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-105/09 και C-110/09). Ο σκοπός αμφοτέρων των νομικών εργαλείων δεν συνδέεται με τον τρόπο κατά τον οποίο πρέπει να εκτελείται ορισμένο έργο και τα εργαλεία αυτά δεν ρυθμίζουν δεσμευτικά κατά πόσον μπορεί να επιτραπεί ένα έργο υπό την έννοια του καθορισμού πλαισίου για τη χορήγηση αδειών. Κατά την ερμηνεία εκ μέρους του Δικαστηρίου, η φράση «απαιτούνται» ως προς τα σχέδια και προγράμματα πρέπει να ερμηνεύεται σε συνδυασμό με το χωρίο «πλαίσιο για μελλοντικές άδειες» στο άρθρο 3 της οδηγίας ΣΕΠΕ. Ο σκοπός (η βούληση του νομοθέτη) έχει σημασία για την εκτίμηση της έννοιας «πλαίσιο» σύμφωνα με το ιστορικό θεσπίσεως της οδηγίας αυτής.
- 46 Η έννοια «πλαίσιο» πρέπει να λαμβάνει υπόψη τον σκοπό της συνεκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων κάθε αποφάσεως, η οποία περιλαμβάνει επιτακτικούς κανόνες για τη μελλοντική έγκριση σχεδίων, ήδη σε σχέση με την απόφαση αυτή. Ένα σχέδιο ή πρόγραμμα θέτει ένα πλαίσιο, εφόσον λαμβάνονται αποφάσεις οι οποίες επηρεάζουν την ενδεχόμενη εν συνεχεία έγκριση σχεδίων, ιδίως όσον αφορά τον τόπο, τη φύση, το μέγεθος και τις συνθήκες λειτουργίας είτε με τη χορήγηση πόρων (προτάσεις στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-105/09 και C-110/09).

- 47 Κατά το αιτούν δικαστήριο, από τη νομολογία προκύπτει ότι η θέσπιση κριτηρίων και προϋποθέσεων για την αδειοδότηση και εκτέλεση έργων που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον πρέπει να θεωρείται ως σημαντικό σύνολο και, επομένως, ως σχέδιο ή πρόγραμμα όταν οι εν λόγω περιβαλλοντικές επιπτώσεις του εκάστοτε προγράμματος απορρέουν από τα σχετικά κριτήρια και τις προϋποθέσεις. Αντιθέτως, εάν τα κριτήρια και οι προϋποθέσεις που έχουν καθορισθεί δεν μπορούν να προκαλέσουν σοβαρές περιβαλλοντικές επιπτώσεις, δεν υφίσταται σημαντικό σύνολο, ούτε σχέδιο ή πρόγραμμα.
- 48 Συναφώς, λαμβανομένων υπόψη των διαπιστώσεων σχετικά με τη λειτουργία αμφοτέρων των εξεταζόμενων νομικών εργαλείων και των ελάχιστων απαιτήσεων που ορίζουν αυτά, τίθεται το ζήτημα αν οι κρίσιμοι, εν προκειμένω, κανόνες έχουν τη δέουσα βαρύτητα και σημασία, ώστε να θεωρηθεί ότι υφίσταται «σημαντικό σύνολο» κριτηρίων και προϋποθέσεων, καθώς και αρκούντως συνεκτικό σύστημα και πλήρες πλαίσιο αξιολογήσεως για τη χορήγηση αδειών. Δηλαδή, αν η εμβέλεια τέτοιων κανόνων είναι αρκούντως σημαντική, ώστε να ρυθμίζουν τις προϋποθέσεις που διέπουν τον οικείο τομέα και τις αποφάσεις, ιδίως σε επίπεδο περιβαλλοντικής πολιτικής, που λαμβάνονται βάσει των κανόνων αυτών και αν συμβάλλουν στον καθορισμό των προϋποθέσεων υπό τις οποίες μπορούν να εγκριθούν στο μέλλον έργα εγκαταστάσεως και λειτουργίας ανεμογεννητριών και αν η χορήγηση άδειας εξαρτάται από την τήρηση τους. Με διαφορετική διατύπωση: αν η προκειμένη περίπτωση αφορά, κατ' αναλογία προς την απόφαση D'Oultremont, κανονιστική απόφαση που περιλαμβάνει διάφορες διατάξεις σχετικά με την εγκατάσταση ανεμογεννητριών, οι οποίες πρέπει να τηρούνται στο πλαίσιο της εκδόσεως αδειών για την ανέγερση και την εκμετάλλευση τέτοιων εγκαταστάσεων και αν οι κανόνες έχουν τη δέουσα βαρύτητα και σημασία, ώστε να μπορούν να θεωρηθούν ως νομικά εργαλεία που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας ΣΕΠΕ.
- 49 Λόγω της προαναφερθείσας νομολογίας του Δικαστηρίου (C-105/09 και C-110/09, C-290/15, C-160/17, C-41/11, C-671/16, C-392/96), το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν τα εξεταζόμενα νομικά εργαλεία ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Κατά την παρατεθείσα νομολογία, η σχετική εξέταση περιορίζεται στο ζήτημα αν μπορεί να αποκλεισθεί βάσει αντικειμενικών περιστάσεων το ότι το οικείο σχέδιο ή έργο επηρεάζει σημαντικά την επίμαχη περιοχή.
- 50 Στο πνεύμα αυτό, πρέπει να τεθεί και το ζήτημα αν απόφαση, όπως η εξεταζόμενη στην κύρια δίκη, επιφέρει μεταβολή του νομικού πλαισίου αναφοράς η οποία ενδέχεται να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Πιο συγκεκριμένα, τίθεται το ζήτημα αν τα εξεταζόμενα νομικά εργαλεία δημιουργούν «ενδεχόμενο περιβαλλοντικών επιπτώσεων» (φράση από τις προτάσεις στην υπόθεση C-160/17) και αν υφίστανται σχέδια κρίσιμα για έργα τα οποία υπόκεινται στην οδηγία 85/337/ΕΟΚ. Τα εξεταζόμενα νομικά εργαλεία δύσκολα μπορούν να περιορίσουν την απαίτηση εκτιμήσεως ενδεχόμενων σημαντικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

Προδικαστικά ερωτήματα 8 και 9: δυνατότητες του αιτούντος δικαστηρίου να περιορίσει τις συνέπειες ενδεχόμενης ασυμβατότητας με την οδηγία ΣΕΠΕ

- 51 Από τη απόφαση στην υπόθεση C-379/15 (Association France Nature Environnement) προκύπτει ότι πρόθεση του Δικαστηρίου ήταν να αναγνωρίσει στα εθνικά δικαστήρια τη δυνατότητα, κατά περίπτωση και κατ' εξαίρεση, να διαρρυθμίζουν τα αποτελέσματα της ακυρώσεως ή της διαπιστώσεως του παράνομου χαρακτήρα εθνικής διατάξεως που έχει κριθεί ασύμβατη με το δίκαιο της Ένωσης, περιορίζοντας, για παράδειγμα, από απόψεως χρονικής ενέργειας ορισμένα από τα αποτελέσματά της. Τούτο απορρέει από το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ και από το άρθρο 191, παράγραφοι 1 και 2, ΣΛΕΕ, που εξασφαλίζουν υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος και βελτίωση της εν λόγω προστασίας. Εντούτοις, το Δικαστήριο εξαρτά την εξαιρετική αυτή δυνατότητα από ορισμένες προϋποθέσεις.
- 52 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι αμφότερα τα εξεταζόμενα νομικά εργαλεία προωθούν, εκ πρώτης όψεως, την εγκατάσταση ανεμογεννητριών και έχουν στενή σχέση με τους σκοπούς των ρυθμίσεων της Ένωσης και των φλαμανδικών ρυθμίσεων που αφορούν της ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.
- 53 Το αιτούν δικαστήριο είναι αρμόδιο εκ του νόμου, να αποφανθεί κατόπιν αιτήματος διαδίκου ή αυτεπαγγέλτως, δυνάμει του άρθρου 36, παράγραφοι 1 και 2, του διατάγματος της 4ης Απριλίου 2014, ότι τα έννομα αποτελέσματα ολικώς ή μερικώς ακυρωθείσας ατομικής αποφάσεως διατηρούνται εν όλω ή εν μέρει ή διατηρούνται προσωρινώς για ορισμένη χρονική περίοδο. Το μέτρο αυτό μπορεί να διαταχθεί βάσει ειδικώς αιτιολογημένης αποφάσεως μόνον εφόσον συντρέχουν εξαιρετικές περιστάσεις οι οποίες δικαιολογούν παρέμβαση στην αρχή της νομιμότητας και έχει προηγηθεί κατ' αντιμωλία διαδικασία. Στο πλαίσιο της αποφάσεως αυτής μπορούν να ληφθούν υπόψη και τα συμφέροντα τρίτων.
- 54 Το αιτούν δικαστήριο, λοιπόν, δεν είναι αρμόδιο να διατάξει τη διατήρηση των νομικών εργαλείων που συνιστούν αντικείμενο των προδικαστικών ερωτημάτων και (δεν) έχουν θεσπισθεί δεόντως, ανάλογα με την απάντηση που θα δοθεί στα προδικαστικά ερωτήματα. Εξάλλου, η εγκύκλιος δεν συνιστά πράξη που μπορεί να ακυρωθεί από το αιτούν δικαστήριο ή το Raad van State, δεδομένης της περιορισμένης κανονιστικής ισχύος της. Το αιτούν δικαστήριο δεν δύναται να διατάξει τη διατήρηση των εξεταζόμενων νομικών εργαλείων, διότι δεν έχει την εξουσία να ακυρώσει τα εν λόγω εργαλεία και η διατήρησή τους δεν μπορεί να διαταχθεί όταν η νομιμότητά τους ελέγχεται παρεμπιπτόντως κατόπιν σχετικής ενστάσεως.
- 55 Ωστόσο, το φλαμανδικό δίκαιο παρέχει στα δικαστήρια τη δυνατότητα να επικαλεσθούν την αρχή της ασφάλειας δικαίου και να αποκλείσουν τις συνέπειες του παράνομου χαρακτήρα που έχουν διαπιστώσει. Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν η εν λόγω δυνατότητα διατηρήσεως δύναται να εφαρμοσθεί, από απόψεως δικαίου της Ένωσης, ώστε ακόμη και όταν διεξάγεται έμμεσος έλεγχος νομιμότητας, που σε άλλη περίπτωση θα συνεπαγόταν διαπίστωση περί

αδυναμίας εφαρμογής του κανόνα, τα έννομα αποτελέσματα του σχεδίου και/ή προγράμματος να μπορούν να διατηρηθούν προσωρινώς, εφόσον πληρούνται 1) οι προϋποθέσεις από την απόφαση στην υπόθεση C-379/15 και το μέτρο θίγει το δίκαιο της Ένωσης, καθώς και 2) οι προϋποθέσεις που προβλέπει το άρθρο 36, παράγραφοι 1 και 2, του διατάγματος της 4ης Απριλίου 2014 (με εξαίρεση την απαίτηση ακυρωθείσας αποφάσεως), ενώ ο εξαιρετικός χαρακτήρας της διατηρήσεως εξασφαλίζεται και η χρονική της διάρκεια μπορεί να περιορισθεί στο μέτρο που είναι αναγκαίο για τη θεραπεία του παράνομου χαρακτήρα.

- 56 Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι η απλή διαπίστωση περί αδυναμίας εφαρμογής στην οποία μπορεί να προβεί λόγω του προαναφερθέντος ελέγχου νομιμότητας (δυνάμει του άρθρου 159 του βελγικού Συντάγματος), θα είχε ως αποτέλεσμα, εκ πρώτης όψεως, την άρση των τομεακών περιβαλλοντικών όρων που προορίζονται ιδίως για τις ανεμογεννήτριες. Η διαπίστωση αυτή μάλιστα θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί όχι μόνο στο πλαίσιο διαφοράς σχετικής με άδειες, αλλά και εκτός του πλαισίου αυτού, διότι οι τομεακοί περιβαλλοντικοί όροι συνιστούν δεσμευτικούς ελάχιστους κανόνες για εγκαταστάσεις και δραστηριότητες. Επιπλέον, η διαπίστωση αδυναμίας εφαρμογής των κανόνων αυτών θα έθετε εν αμφιβόλω τη νομιμότητα όλων των αδειών οι οποίες χορηγήθηκαν από τις 31 Μαρτίου 2012, στον βαθμό που αυτές στηρίζονται κυρίως επί των συγκεκριμένων νομικών εργαλείων. Ο παράνομος χαρακτήρας των αδειών αυτών θα μπορούσε να προβληθεί και στο πλαίσιο διαφοράς αστικής, ποινικής ή διοικητικής φύσεως η οποία θα αφορούσε τη διατήρηση. Επίσης, η εν λόγω διαπίστωση θα έθιγε την ασφάλεια δικαίου σχετικά με το πλαίσιο αξιολογήσεως για τις ανεμογεννήτριες και, επομένως, έναν σκοπό του τομέα των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.
- 57 Η θέσπιση και η έναρξη ισχύος νέας εθνικής ρυθμίσεως δεν θα μπορούσαν να αποτρέψουν, εκ πρώτης όψεως, τις δυσμενείς συνέπειες για το περιβάλλον που θα προκαλούνταν από τη διαπίστωση περί αδυναμίας εφαρμογής, καθόσον νέα απόφαση με τομεακούς κανόνες για τις ανεμογεννήτριες δεν δύναται, καταρχήν, να θεσπισθεί αναδρομικώς, με αποτέλεσμα να τίθεται εν αμφιβόλω η λειτουργία υφιστάμενων ανεμογεννητριών.
- 58 Η διαπίστωση περί αδυναμίας εφαρμογής των εξεταζόμενων νομικών εργαλείων θα συνεπαγόταν, κατόπιν προσωρινής εκτιμήσεως, τη δημιουργία νομικού κενού με δυσμενείς συνέπειες για το περιβάλλον στο πλαίσιο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης για την προστασία του περιβάλλοντος. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι αμφότερα τα εξεταζόμενα νομικά εργαλεία συνάδουν με τους σκοπούς της οδηγίας 2009/28/EK για την προώθηση της ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και συμβάλλουν στη μεταφορά της εν λόγω οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη της Φλάνδρας.
- 59 Η διαπίστωση περί αδυναμίας εφαρμογής των τομεακών κανόνων και της εγκυκλίου θα μπορούσε να προκαλέσει αυξημένη ανασφάλεια δικαίου σε σχέση με την αποτελεσματικότητα, μεταξύ άλλων, των περιβαλλοντικών αδειών για τις υφιστάμενες ανεμογεννήτριες υπό λειτουργία.

- 60 Επιπλέον, το αιτούν δικαστήριο διαπιστώνει ότι δεν έχει μεν δικαιοδοσία, βάσει διατάγματος, να διατηρήσει προσωρινώς τη νομιμότητα των εξεταζόμενων νομικών εργαλείων, αλλά σε περίπτωση ακυρώσεως της άδειας για το έργο, δύναται να διατηρήσει προσωρινώς τα έννομα αποτελέσματα της εν λόγω άδειας σύμφωνα με το άρθρο 36, παράγραφοι 1 και 2, του διατάγματος της 4ης Απριλίου 2014. Ως προς τούτο ισχύουν, όπως επισημάνθηκε ανωτέρω, ορισμένες αναγκαίες προϋποθέσεις. Επομένως, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται μήπως μπορεί να διατηρήσει προσωρινώς τα έννομα αποτελέσματα ακυρωθείσας ατομικής αποφάσεως, σε περίπτωση που το Δικαστήριο δώσει αρνητική απάντηση στο ερώτημα 8, δεδομένων των προϋποθέσεων που προβλέπει το φλαμανδικό δίκαιο και το δίκαιο της Ένωσης για την προσωρινή διατήρηση όταν διαπιστώνεται παράνομος χαρακτήρας λόγω παραβάσεως της οδηγίας ΣΕΠΕ.
- 61 Η διατήρηση των έννομων αποτελεσμάτων των εξεταζόμενων νομικών εργαλείων συνεπάγεται ότι η νομιμότητα των μεμονωμένων έργων δεν τίθεται εν αμφιβόλω και ότι παρέχεται ο αναγκαίος χρόνος στον περιφερειακό νομοθέτη να θεσπίσει νέα ρύθμιση σύμφωνη προς την οδηγία ΣΕΠΕ. Αντιθέτως, η προσωρινή διατήρηση των έννομων αποτελεσμάτων του μεμονωμένου έργου κατά την διάρκεια της αναγκαίας περιόδου που πρέπει να έχει στη διάθεσή του ο περιφερειακός νομοθέτης για να θεσπίσει νέα ρύθμιση σύμφωνη προς την οδηγία ΣΕΠΕ, επηρεάζει τη νομιμότητα του μεμονωμένου έργου και υποχρεώνει τον αιτούντα να υποβάλει νέα αίτηση μετά το πέρας της εν λόγω περιόδου. Τούτο συνεπάγεται, επίσης, ότι το αιτούν δικαστήριο δύναται να καλύψει το νομικό κενό στο πλαίσιο διαφοράς περί αδειών μόνον *ad hoc*, δηλαδή μόνο σε σχέση με την προσβαλλόμενη απόφαση περί χορηγήσεως άδειας.