



Határozatok Tára

MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. március 3.¹

C-24/19. sz. ügy

A,
B,
C,
D,
E

kontra

**Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen,
az Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW
részvételével**

(a Raad voor Vergunningsbetwistingen [engedélyezéssel kapcsolatos jogvitákban eljáró bíróság, Belgium] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – 2001/42/EK irányelv – Bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálata – Stratégiai környezeti vizsgálat – A tervek és programok fogalma – A szélerőműparkok telepítésére vonatkozó, rendeletben és körlevélben előírt feltételek – A stratégiai környezeti vizsgálat elmulasztásának jogkövetkezményei – A nemzeti jogi aktusok joghatásainak ideiglenes fenntartására vonatkozó nemzeti bírósági hatáskör”

1. A bizonyos környezetvédelmi „projektek” vagy „tervek és programok” hatásainak (vagy következményeinek) vizsgálata az egyik fő uniós jogi eszközt jelenti a környezet magas szintű védelmének eléréséhez.

2. A *projektek* környezeti vizsgálatát a 2011/92/EU irányelv,² a *tervek és programok* környezeti vizsgálatát pedig a 2001/42/EK irányelv³ szabályozza. Ez utóbbi irányelvvel kapcsolatban a Bíróság eddig – ha nem tévedek – tizenhét ítéletet hozott, amelyek jelentős hányada belga bíróságok által előterjesztett, előzetes döntéshozatal iránti kérelmek alapján született.

¹ Eredeti nyelv: spanyol.

² Az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2011. december 13-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2012. L 26., 1. o., a továbbiakban: KHV-irányelv).

³ A bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2001. június 27-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2011. L 197., 30. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 157. o.). „Stratégiai környezeti vizsgálatról szóló irányelvként” is ismert (a továbbiakban: SKV-irányelv).

3. A Raad voor Vergunningsbetwistingen (engedélyezéssel kapcsolatos jogvitákban eljáró bíróság, Belgium) számos kérdést terjeszt a Bíróság elé az SKV-irányelv hatályával kapcsolatban, és különösen azt sugallja a Bíróságnak, hogy változtassa meg a 2012. március 22-i Inter-Environnement Bruxelles és társai ítéletben kialakított ítélkezési gyakorlatát.⁴

4. Ugyanezen bíróság azt kívánja megtudni, hogy a nemzeti bíróságok átmenetileg fenntarthatják-e a jogvitában vitatott nemzeti szabályozás joghatásait abban az esetben, ha az a 2012. február 28-i Inter-Environnement Bruxelles és társai ítéletben kialakított ítélkezési gyakorlat alapján az nem egyeztethető össze az uniós joggal.⁵

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog. A 2001/42 irányelv

5. Az 1. cikk szerint:

„Ennek az irányelvnek a célja, hogy a környezet magas szintű védelmét biztosítsa, és hogy hozzájáruljon a környezeti szempontok beillesztéséhez a tervek és programok kidolgozásába és elfogadásába a fenntartható fejlődés elősegítése érdekében, annak biztosításával, hogy ennek az irányelvnek megfelelően, környezeti vizsgálatot [helyesen: környezeti hatásvizsgálatot] végezzenek egyes, a környezetre valószínűleg jelentős hatással járó tervek és programok vonatkozásában.”

6. A 2. cikk értelmében:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

- a) tervek és programok: azok a tervek és programok, beleértve az Európai Közösség által közösen finanszírozottakat is, illetve ezek bármely módosítása:
- amelyeket valamely nemzeti, regionális vagy helyi szintű hatóságnak kell kidolgoznia, illetve elfogadnia, illetve amelyeket valamely hatóság dolgoz ki parlamenti vagy kormány általi jogalkotási eljárás útján történő elfogadásra, valamint
 - amelyeket törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések írnak elő;
- b) környezeti vizsgálat: a 4–9. cikknek megfelelően a környezeti jelentés [helyesen: környezeti hatásokról szóló jelentés] kidolgozása, konzultációk lefolytatása, a döntéshozatal során a környezeti jelentés és a konzultációs eredmények figyelembevétele, valamint a döntésről szóló tájékoztatás;

[...]”

7. A 3. cikk a következőket írja elő:

„(1) A 4–9. cikknek megfelelő környezeti vizsgálatot [helyesen: környezeti hatásvizsgálatot] kell végezni azokkal a 2–4. cikkben [helyesen: (2)–(4) bekezdésben] említett tervekkel és programokkal kapcsolatban, amelyeknek valószínűleg jelentős környezeti hatásuk lesz

4 C-567/10. sz. ügy (a továbbiakban: Inter-Environnement Bruxelles és társai ítélet, EU:C:2012:159). Ezen ítélet alapján – összefoglalva – az SKV-irányelv nemcsak a valamely nemzeti szabályozás által előírt terveket és programokat foglalja magában, hanem azokat a terveket és programokat is, amelyek elfogadását jogszabály meghatározza, azonban az nem kötelező.

5 C-41/11. sz. ügy (a továbbiakban: Inter-Environnement Wallonie ítélet, EU:C:2012:103).

(2) A (3) bekezdésre is figyelemmel környezeti vizsgálatot [helyesen: környezeti hatásvizsgálatot] végeznek valamennyi olyan tervvel és programmal kapcsolatban

- a) amely a mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halászat, energetika, ipar, közlekedés, hulladékgazdálkodás, vízgazdálkodás, távközlés, idegenforgalom, területrendezés, illetve földhasználat terén készül, és amely meghatározza a 85/337/EGK irányelv I. és II. mellékletében felsorolt projektek [helyesen: projektek végrehajtása] jövőbeli engedélyének kereteit; illetve
- b) amely esetében valószínű területi hatására tekintettel a 92/43/EGK irányelv 6. vagy 7. cikke értelmében vizsgálatra van szükség.

(3) A (2) bekezdésben említett tervek és programok közül azok, amelyek helyi szinten kis területek használatát veszik tervbe, illetve a (2) bekezdésben említett terveknek vagy programoknak csupán kisebb módosításai, csak abban az esetben igényelnek környezeti vizsgálatot [helyesen: környezeti hatásvizsgálatot], ha a tagállamok úgy határoznak, hogy azoknak valószínűleg jelentős hatásuk van a környezetre.

[...]”

B. A belga jog

*1. A VLAREM II 5.20.6. szakasza*⁶

8. Az általános és ágazati környezet-egészségügyi rendelkezések megállapításáról szóló, 1995. június 1-jei flamand kormányrendeletet (a továbbiakban: VLAREM II) – amelyet a flamand kormány korábbi rendelkezéseinek végrehajtása céljából fogadták el⁷ – 2011-ben jelentősen módosították,⁸ amely módosítás abban állt, hogy e rendeletet kiegészítették a „Szélerergia hasznosításával villamos energiát előállító létesítmények” címet viselő 5.20.6 szakasszal.

9. Ezen 5.20.6. szakaszban a szélerőművekkel kapcsolatos azon szabályok találhatóak, amelyek az e szélerergia-előállító létesítmények által keltett árnyéokra, a velük összefüggő bizonyos biztonsági szempontokra, valamint az általuk kibocsátott zajra vonatkoznak.

*2. A 2006. évi igazgatási körlevél*⁹

10. A körlevél címzettjei a colleges van burgemeesters en schepenen (polgármesteri és alpolgármesteri tanácsok, Belgium), a provinciegouverneurs (tartományi kormányzók, Belgium), a leden van de bestendige (provinciale) deputaties (az állandó [tartományi] bizottságok tagjai, Belgium), valamint az engedély iránti kérelmekkel foglalkozó tisztviselők.

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

⁷ Vlaams decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (az általános környezetpolitikai rendelkezések megállapításáról szóló, 1995. április 5-i flamand rendelet; a továbbiakban: 1995. április 5-i rendelet), amely módosította a Vlaams decreet betreffende de milieuvergunning van 28 juni 1985-öt (a környezethasználati engedélyről szóló, 1985. június 28-i flamand rendelet; a továbbiakban: a környezethasználati engedélyről szóló rendelet).

⁸ A 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 (a Flamand Régió környezethasználati engedélyekről szóló rendeletének elfogadásáról szóló, 1991. február 6-i flamand kormányrendelet, valamint az általános és ágazati rendelkezések megállapításáról szóló 1995. június 1-jei flamand kormányrendelet módosításáról szóló, 2011. december 23-i rendelet) 99. cikke.

⁹ Omzendbrief van 12 mei 2006 EME/2006/01 – RO/2006/02 “afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines” (a szélerőművek telepítésével kapcsolatos mérlegelési szempontokról és keretfeltételekről szóló, 2006. május 12-i EME/2006/01 – RO/2006/02 .sz. körlevél; a továbbiakban: körlevél). Helyébe lépett az Omzendbrief RO/2014/02 van 25 april 2014 betreffende het afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines (a szélerőművek telepítésével kapcsolatos mérlegelési szempontokról és keretfeltételekről szóló, 2014. április 25-i RO/2014/02. sz. körlevél).

11. A körlevélben a flamand kormány politikai iránymutatásai vannak meghatározva a szélenergiával kapcsolatban megfelelő szárazföldi fejlesztési lehetőségek biztosítása, valamint az általuk a különböző területekre (többek között a természetre, a tájra, a lakókörnyezetre, a környezetre, a gazdaságra, a zajra, a biztonságra, az energiamegtérülésre stb.) gyakorolt hatások csökkentése céljából.

12. A körlevél mindegyik területre vonatkozóan előírásokat fogalmaz meg, amelyek keretében – akárcsak a VLAREM-előírások – többek között a szélerőművek által kibocsátott zajnak, az általuk keltett árnyéknak, a velük összefüggő biztonságnak és ezen erőművek jellegének kérdésével is részletesen foglalkozik.

13. A körlevél a fenntartható területfejlesztésnek és energiafogyasztásnak, valamint a szélenergia egyéb energiaforrásokkal szembeni előnyeinek és többletértékének pilléreirein alapul.

14. A decentralizált összevonás (klaszterképzés) területrendezési elve áll a középpontban: a szélerőművek lehetőség szerinti összevonásával igyekeznek biztosítani az erősen elvárosiasodott Flandria még megmaradt beépítetlen területeinek megőrzését.

15. A körlevél ismerteti végül az úgynevezett Windwerkgroep (szélmunkacsoport) szerepét, amelynek feladata a nagy kiterjedésű szélerőműparkok létesítésére alkalmas területek kiválasztása és e területek listájának a Minister van Ruimtelijke Ordening (a flamand kormány területrendezési minisztere, Belgium) elé terjesztése. A munkacsoport ezenkívül tanácsadói feladatot lát el a konkrét engedély iránti kérelmek esetében.

II. A jogvita és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

16. 2011. március 25-én az NV Electrabel (a továbbiakban: Electrabel) településrendezési engedély iránti kérelmet nyújtott be az illetékes hatósághoz nyolc szélerőmű telepítése céljából. Az eljárás során a kérelmező egy szélerőmű tekintetében visszavonta a kérelmet.

17. 2016. november 30-i határozatával az illetékes tisztviselő¹⁰ feltételesen engedélyt adott öt szélerőműnek Aalter és Nevele települések területén, az E40-es autópálya mentén elhelyezkedő földterületeken történő telepítésére.¹¹ E határozat indokolása hivatkozott a vonatkozó – többek között a VLAREM II-ben és a körlevélben foglalt – rendelkezésekre.

18. Az engedélyt a benyújtott panaszok és észrevételek megvizsgálását követően adták meg, amelyek többek között a tájképre gyakorolt hatásokra, a zajártalomra, a területrendezésre, az árnyéokra és a biztonságra vonatkoztak.¹²

19. Öt felperes a 2016. november 30-i határozat megsemmisítését kérte a kérdést előterjesztő bíróságtól. Azzal érveltek, hogy e határozat egy olyan szabályegyettesen alapul (a VLAREM II és a körlevél), amely összeegyeztethetetlen az SKV-irányelv 2. cikkének a) pontjával és 3. cikke (2) bekezdésének a) pontjával amiatt, hogy azokat a vonatkozó környezeti hatásvizsgálat nélkül fogadták el.

20. A flamand hatóság úgy értelmezi, hogy e szabályegyettes nem minősül az SKV-irányelv szerinti tervnek vagy programnak, mivel nem hoz létre a szélerőműprojektek megvalósítására vonatkozó koherens és kellően teljes rendszert.

10 Különösen a gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen (afdeling Oost-Vlaanderen) (Flandria térség Kelet-Flandria részlegéért felelős regionális településrendezési tisztviselő, a továbbiakban: flamand hatóság).

11 A szélerőművek telepítésének helyéül szolgáló parcellák a vonatkozó regionális területrendezési tervek szerint részben mezőgazdasági övezetben, részben pedig tájvédelmi szempontból értékes mezőgazdasági övezetben helyezkednek el.

12 Kimerítően tanulmányozták a vízügyi értékelést, a környezeti hatásokról szóló jelentést, a jó területrendezés értékelését, valamint az alapul szolgáló konzultációs folyamatot.

21. A kérdést előterjesztő bíróság – a D’Oultremont és társai ítélet¹³ által a flamand szabályegyettes (a VLAREM II és a körlevél) érvényessége, valamint a szélerőművekkel kapcsolatos, vitatott engedélyekre vonatkozó jogalap tekintetében tett pontosítások ellenére – azt kérdezi, hogy megállapítható-e, hogy az említett szabályegyettesrel összefüggésben környezeti hatásvizsgálatot kellett volna készíteni.

22. Ezenkívül a kérdést előterjesztő bíróság arra kéri a Bíróságot, hogy gondolja át az Inter-Environnement Bruxelles és társai ítélet alapján az SKV-irányelv 2. cikkének a) pontja szerinti „törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések írnak elő” szókapcsolattal összefüggésben kialakított állandó ítélkezési gyakorlatát.¹⁴

23. A nemzeti bíróság szerint a Bíróságnak egy, az uniós jogalkotó szándékához jobban kapcsolódó értelmezést kellene előnyben részesítenie, ami alapján a Bíróság e rendelkezés alkalmazását azon aktusokra korlátozná, amelyeket a nemzeti jogalkotó köteles elfogadni, nem pedig egyszerűen a nemzeti törvényi vagy rendeleti rendelkezések által *keretbe foglalt* aktusokra. Azt állítja továbbá, hogy ezt az értelmezést javasolta eredetileg Kokott főtanácsnok az Inter-Environnement Bruxelles és társai ügyre vonatkozó indítványában.¹⁵

24. Ezen körülmények között a Raad voor Vergunningsbetwistingen (engedélyezéssel kapcsolatos jogvitákban eljáró bíróság, Belgium) előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„Azzal jár-e az SKV-irányelv 2. cikkének a) pontja és 3. cikke (2) bekezdésének a) pontja, hogy a 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, wat betreft de actualisatie van voormelde besluiten aan de evolutie van de technieken (a környezethasználati engedélyre vonatkozó flamand szabályok megállapításáról szóló, 1991. február 6-i flamand kormányrendeletnek és az általános és ágazati környezet-egészségügyi rendelkezések megállapításáról szóló, 1995. június 1-jei flamand kormányrendeletnek e rendeletek műszaki fejlődéshez történő hozzáigazítása tekintetében történő módosításáról szóló, 2011. december 23-i flamand kormányrendelet; a továbbiakban: 2011. december 23-i rendelet) a VLAREM II szélenergia hasznosításával villamos energiát előállító létesítményekre vonatkozó 5.20.6. szakaszát bevezető 99. cikkét és a 2006. évi Omzendbrief »Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines«-t (»A szélerőművek telepítésével kapcsolatos mérlegelési szempontok és keretfeltételek« című körlevél, a továbbiakban: körlevél) (a továbbiakban együtt még: szóban forgó eszközök), amelyek különféle rendelkezéseket – többek között biztonsági intézkedéseket és területrendezési övezetenként meghatározott, az árnyékkal és a zajszinttel kapcsolatos előírásokat – tartalmaznak a szélerőművek telepítésére vonatkozóan, az SKV-irányelv hivatkozott rendelkezései értelmében vett »tervnek vagy programnak« kell tekinteni? Ha bebizonyosodik, hogy a szóban forgó eszközök elfogadása előtt környezeti vizsgálatot kellett volna végezni, a kérdést előterjesztő bíróság fenntarthatja-e ideiglenesen az említett, ez esetben jogellenes eszközök joghatásait? Ezzel kapcsolatban néhány részkérdést kell feltenni:

1. Az SKV-irányelv 2. cikkének a) pontja értelmében vett »tervnek vagy programnak« tekinthető-e a szóban forgó körlevélhez hasonló olyan politikai intézkedés, amelynek esetében a kidolgozásra vonatkozó hatáskör az érintett hatóság mérlegelési jogkörén és politikai mozgásterén alapul, és így nincs a szó szoros értelmében véve meghatározva a »tervek vagy programok« kidolgozására hatáskörrel rendelkező hatóság, és amelyre vonatkozóan formális kidolgozási eljárás sincs előírva?

13 2016. október 27-i ítélet (C-290/15, a továbbiakban: D’Oultremont ítélet, EU:C:2016:816).

14 Inter-Environnement Bruxelles és társai ítélet, 31. pont.

15 Az Inter-Environnement Bruxelles és társai ügyre vonatkozó, 2011. november 17-i indítvány (C-567/10, EU:C:2011:775), 14–20. pont.

2. Ahhoz, hogy az SKV-irányelv 2. cikkének a) pontja értelmében vett »tervnek vagy programnak« minősüljön, elegendő-e, hogy a szóban forgó eszközökhöz hasonló politikai intézkedés vagy általános szabályozás részlegesen korlátozza az engedély megadására hatáskörrel rendelkező hatóság mérlegelési jogkörét, még ha nem minősül is az engedély megadásával kapcsolatos követelménynek, illetve ahhoz szükséges feltételnek, vagy még ha nem határozza is meg a jövőbeli engedélyek kereteit, jöllehet az uniós jogalkotó e célt a »tervek és programok« fogalma alkotóelemének tekinti?
3. Az SKV-irányelv 2. cikkének a) pontja értelmében vett »tervnek vagy programnak« tekinthető-e a szóban forgó körlevélhez hasonló olyan politikai intézkedés, amelyet a jogbiztonsággal kapcsolatos okokból, és ezért teljes mértékben önként dolgoznak ki, és adott esetben ellentétes-e az ilyen értelmezés a Bíróság ítélkezési gyakorlatával, amely szerint valamely irányelv teleologikus értelmezése nem térhet el lényegesen az uniós jogalkotó egyértelműen kifejezett szándékától?
4. Az SKV-irányelv 2. cikkének a) pontja értelmében vett »tervnek vagy programnak« tekinthető-e a VLAREM II olyan szabályokat tartalmazó 5.20.6. szakasza, amelyek elfogadását nem írták elő, és adott esetben ellentétes-e az ilyen értelmezés a Bíróság ítélkezési gyakorlatával, amely szerint valamely irányelv teleologikus értelmezése nem térhet el lényegesen az uniós jogalkotó egyértelműen kifejezett szándékától?
5. Az SKV-irányelv 2. cikkének a) pontja és 3. cikkének (2) bekezdése értelmében vett, a »jövőbeli engedély[...] kereteit [meghatározó]« »tervnek vagy programnak« tekinthető-e a szóban forgó eszközökhöz hasonló olyan politikai intézkedés és normatív kormányrendelet, amely korlátozott iránymutató jelleggel bír, vagy legalábbis nem határozza meg azokat a kereteket, amelyekből jog ereдеztethető valamely projekt végrehajtásához, és amely nem biztosít jogot olyan keretekre, amelyek között a projektek végrehajtása engedélyezhető, és adott esetben ellentétes-e az ilyen értelmezés a Bíróság ítélkezési gyakorlatával, amely szerint valamely irányelv teleologikus értelmezése nem térhet el lényegesen az uniós jogalkotó egyértelműen kifejezett szándékától?
6. Az SKV-irányelv 2. cikkének a) pontja és 3. cikkének (1) és (2) bekezdése értelmében vett »tervnek vagy programnak«, és ezért az érintett ágazatra alkalmazandó szabályok és ellenőrzési eljárások meghatározásával egy vagy több, a jövőben valószínűleg jelentős környezeti hatással járó projekt engedélyezése és végrehajtása tekintetében kritériumok és módozatok jelentős összességét előíró aktusnak tekinthető-e az EME/2006/01 – RO/2006/02. sz. körlevélhez hasonló olyan politikai intézkedés, amely pusztán iránymutató jelleggel bír, és/vagy a VLAREM II 5.20.6. szakaszához hasonló olyan normatív kormányrendelet, amely pusztán az engedély megadásának minimumkereteit határozza meg, egyébként pedig teljes mértékben önállóan, általános szabályozásként érvényesül, ha mindkét eszköz csak kisszámú kritériumot és módozatot tartalmaz, sem az említett politikai intézkedés, sem az említett kormányrendelet nem meghatározó önmagában egyik kritérium vagy egyik módozat vonatkozásában sem, és következésképpen adott esetben azzal lehet érvelni, hogy objektív tényezők alapján kizárható, hogy ezen eszközöknek jelentős környezeti hatásuk lehet?
7. Az utóbbi kérdésre adandó nemleges válasz esetén valamely bíróság maga is megállapíthatja-e ezt a rendelet elfogadását vagy a (szóban forgó VLAREM-előírásokhoz és a körlevélhez hasonló) pszeudojogszabályok, illetve jogszabályi rendelkezések elfogadását követően?
8. Ha csak közvetetten – egy *inter partes* kifogás révén – rendelkezik hatáskörrel, és ha az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre adott válaszokból az következik, hogy a szóban forgó eszközök jogellenesek, elrendelheti-e valamely bíróság a jogellenes rendelet és/vagy körlevél joghatásainak fenntartását, ha a jogellenes eszközök hozzájárulnak az EUMSZ 288. cikk értelmében vett irányelv által is kitűzött környezetvédelmi célhoz, és teljesülnek a joghatás ilyen fenntartásának (a 2016. július 28-i Association France Nature Environnement ítéletben [C-379/15, a továbbiakban: Association France Nature Environnement ítélet, EU:C:2016:603] megállapított) uniós jogi feltételei?

9. A nyolcadik kérdésre adandó nemleges válasz esetén elrendelheti-e valamely bíróság a megtámadott projekt joghatásainak fenntartását, hogy közvetett módon így teljesítse az SKV-irányelvvvel ellentétes terv vagy program joghatásai fenntartásának (az Association France Nature Environnement ítéletben megállapított) uniós jogi feltételeit?”

25. Írásbeli észrevételeket A és társai, a belga és a holland kormány, az Egyesült Királyság kormánya, valamint a Bizottság nyújtott be.

26. A 2019. december 9-i tárgyaláson A és társai, az alapeljárásban beavatkozó félként eljáró Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZM (VZM megújuló energiával foglalkozó flamand szervezet), a belga és a holland kormány, valamint a Bizottság jelent meg.

III. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elemzése

A. Előzetes megjegyzés

27. A kérdést előterjesztő bíróság kilenc kérdést fogalmaz meg, amelyek két csoportba oszthatók.

– Az első hét kérdéssel azt kívánja megtudni, hogy a környezetre jelentős hatással járó azon tervek és programok fogalma, amelyekkel összefüggésben környezeti vizsgálatra van szükség (az SKV-irányelv 2. cikkének a) pontja és 3. cikke (2) bekezdésének a) pontja), magában foglal-e egy, a vitatotthoz hasonló nemzeti szabályozást.

– Az utolsó két kérdéssel azt a kérdést teszi fel, hogy lehetséges-e korlátozni e nemzeti szabályozás, valamint az annak hatálya alatt kiadott engedélyek esetleges megsemmisítésének időbeli hatályát.

28. Az e kérdésekre történő válaszadás előtt – mivel a Raad voor Vergunningsbetwistingen (engedélyezéssel kapcsolatos peres ügyekkel foglalkozó bíróság) első alkalommal terjeszt előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bírósághoz – tisztázni kell, hogy e bíróság az EUMSZ 267. cikk szerinti bíróságnak minősül-e.¹⁶

29. A benyújtott információk alapján e bíróság egy 2009-ben a Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (a területrendezésről szóló flamand törvénykönyv) 4.8.1. cikke által létrehozott bíróság, amely a nyilvántartásba vételi határozatokkal és a településrendezési vagy parcellázási engedély megadásáról vagy megadásának megtagadásáról szóló határozatokkal, valamint a környezeti engedélyekkel és kisajátításokkal szemben indított kereseteket bírálja el.

30. Egy független, nyolc közigazgatási peres ügyekkel foglalkozó bíróból álló bíróságról van szó, amelynek határozatai ellen fellebbezéssel lehet élni az államtanács előtt. A jogvitákat kontradiktórium eljárás keretében, a flamand régió környezetvédelemmel és városrendezéssel kapcsolatos jogszabályait alkalmazva bírálja el.

31. Mindez tehát arra utal, hogy a kérdést előterjesztő bíróság az EUMSZ 267. cikk alkalmazására jogosult bíróságnak minősülhet.

¹⁶ Annak tisztázásához, hogy az előzetes döntéshozatal kezdeményező szervezet az EUMSZ 267. cikk szerinti „bíróság” jellemzőivel rendelkezik-e, a Bíróság bizonyos tényezők összességét veszi figyelembe, amelyek közé tartozik az, hogy a szervezet jogszabály alapján jött-e létre, állandó jelleggel működik-e, kötelező jellegű igazságszolgáltatási tevékenységet folytat-e, az eljárása kontradiktórium jellegű-e, jogszabályokat alkalmaz-e, valamint független-e (lásd különösen: 2014. július 17-i Torresi ítélet [C-58/13 és C-59/13, EU:C:2014:2088], 17. pont; 2015. október 6-i Consorci Sanitari del Maresme ítélet [C-203/14, EU:C:2015:664], 17. pont; 2017. február 16-i Margarit Panicello ítélet [C-503/15, EU:C:2017:126], 27. pont).

B. Az SKV-irányelv bemutatása

32. Az SKV-irányelv az integráció és a környezetvédelem elvét alkalmazza (EUMSZ 11. és EUMSZ 191. cikk), és előírja a környezeti vizsgálatot az olyan tervek és programok kidolgozása és elfogadása során, amelyeknek valószínűleg jelentős környezeti hatásuk lesz.

33. Bár a „stratégiai” szó nem jelenik meg sem a címében, sem pedig a szövegében, általában „stratégiai környezeti vizsgálatról szóló irányelvként” ismert, mert magasabb (stratégiaibb) szinten helyezkedik el, mint a KHV-irányelv.

34. Az SKV-irányelv nem tartalmaz a projektek engedélyezése szempontjából releváns előírásokat, hanem mindenekelőtt annak biztosítására törekszik, hogy a bizonyos tervek és programok elfogadása során vegyék figyelembe azoknak a környezetre gyakorolt hatásait. Ez tehát lényegében egy eljárási irányelv, amely a tagállamok számára meghatározza azokat a lépéseket, amelyeket a meghatározott tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak azonosítása és vizsgálata érdekében követni kell.

35. Így a stratégiai környezeti vizsgálat (a továbbiakban: SKV) a politikai döntéshozókat kívánja támogatni abban, hogy megalapozott, objektív információkon, valamint a nyilvánossággal, az érdekelt felekkel és az illetékes hatóságokkal folytatott konzultációk eredményein alapuló döntéseket hozzanak.

36. Az SKV-irányelv és a KHV-irányelv kiegészítik egymást: az első megpróbálja előrehozni a környezeti hatáselemzést¹⁷ a nemzeti hatóságok részéről tett intézkedések stratégiai tervezési szakaszába. A környezeti hatások előírt vizsgálata tehát szélesebb körű, illetve átfogóbb a valamely konkrét projekthez kapcsolódó vizsgálatnál.

37. Ezen előfeltevésekből kiindulva a nehézséget annak pontos meghatározása jelenti, hogy meddig vezethető vissza az SKV-re vonatkozó követelmény. Egyértelmű, hogy az egyedi projektek vizsgálata fölött helyezkedik el, azonban az is, hogy nem kellene kiterjednie egy tagállam valamennyi olyan szabályozására, amely a környezetre hatást gyakorol.

38. Nem könnyű tehát különbséget tenni a következők között: i. a környezetre hatást gyakorló, a KHV-irányelv hatálya alá tartozó *projektek*; ii. a környezetre jelentős hatással járó, az SKV-irányelv hatálya alá tartozó *tervek és programok*; valamint iii. a környezetre valamilyen hatással járó, a környezeti hatáselemzésből kizárt *nemzeti szabályozások*. A kérdést előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések háttérében az e három kategória között húzódó határok állnak.

39. Az SKV-irányelv alkalmazása sok nehézséget okozott a tagállami hatóságoknak, amit a Bizottság orvosolni kívánt.¹⁸ Kulcsfontosságú annak meghatározása, hogy mit kell tervek és programok alatt érteni, valamint ezek között azok azonosítása, amelyeknek jelentős környezeti hatásuk van.

¹⁷ A kifejezést tágabb értelemben véve (amely a tervekkel és programokkal, valamint a projektekkel kapcsolatos vizsgálatot egyaránt magában foglalja), a környezeti hatásvizsgálatot annak szükségessége igazolja, hogy az illetékes hatóságnak a határozathozatalát megelőzően mérlegelnie kell a vonatkozó technikai tervezési és döntéshozatali folyamatok környezeti hatásait. A vizsgálat célja sokkal inkább a környezetszennyezés és károsítás eredendő elkerülése, semmint a hatásaikkal szembeni utólagos küzdelem. Lásd: 2008. július 3-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-215/06, EU:C:2008:380), 58. pont; 2017. július 26-i Comune di Corridonia és társai ítélet (C-196/16 és C-197/16, EU:C:2017:589; a továbbiakban: Comune di Corridonia és társai ítélet), 33. pont; 2018. május 31-i Bizottság kontra Lengyelország ítélet (C-526/16, nem tették közzé, EU:C:2018:356), 75. pont; 2019. november 12-i Bizottság kontra Írország ítélet (derrybrieni szélerőmű) (C-261/18, EU:C:2019:955), 73. pont.

¹⁸ Európai Bizottság, *A bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42 irányelv alkalmazására vonatkozó iránymutatás*, 2006, https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_es.pdf. Lásd továbbá: 2017. május 15-i COM(2017) 234 final dokumentum, A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42/EK irányelv 12. cikkének (3) bekezdése alapján. A jogtudományban: McGuinn, J., Oulès, L., Banfi, P., McNeill, A., O'Brien, S., Lukakova, Z., Sheate, W., Kolaric, S. és Sadauskis, R., *Study to support the REFIT evaluation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment (SEA Directive)*, 2019, <https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/REFIT%20Study.pdf>.

C. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első hét kérdés: a „tervnek és a programnak” a SKV-irányelv szerinti fogalma

40. Az SKV-irányelv hatályára vonatkozó szabályok elsősorban két, egymással összefüggő cikkben találhatók:

- A 2. cikk a) pontja meghatározza azokat az együttes feltételeket, amelyeknek a terveknek és a programoknak meg kell felelniük ahhoz, hogy az irányelv hatálya alá tartozzanak: a) azokat valamely nemzeti, regionális vagy helyi szintű hatóságnak kell kidolgoznia, illetve elfogadnia, illetve valamely hatóságnak kell kidolgoznia parlamenti vagy kormány általi jogalkotási eljárás útján történő elfogadásra; és b) azokat törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseknek kell előírniuk.
- A 3. cikk (2) bekezdésének a) pontja jelzi az említett tervek és programok közül az azon tervek és programok azonosításához szükséges feltételeket, amelyeknek valószínűleg jelentős környezeti hatásuk van, és ennélfogva azokat SKV alá kell vetni: a) a meghatározott ágazatokban és gazdasági tevékenységekkel összefüggésben történő kidolgozásuk, valamint b) annak szükségessége, hogy meghatározzák a projektek jövőbeli engedélyének kereteit.

41. E rendelkezések együttes alkalmazásából valójában négy követelmény jön létre, amelyek elemzését ezt követően végzem el annak érdekében, hogy általánosságban meghatározzam azok körvonalait, valamint hogy tisztázzam, hogy egy, a jelen ügyben vitatotthoz hasonló regionális szabály megfelel-e azoknak.

1. A terv vagy program valamely tagállami hatóság által történő kidolgozása, illetve elfogadása

42. Az első követelmény – amelynek vizsgálatával összefüggésben általában nem merülnek fel hermeneutikai problémák – az, hogy a nemzeti szabályozást egy tagállami hatóságnak kell elfogadnia, illetve kidolgoznia nemzeti, regionális vagy helyi szinten.

43. A kérdést előterjesztő bíróság azt állítja, hogy a flamand regionális hatóságok a VLAREM II 5.20.6. szakaszát a környezethasználati engedélyről szóló rendelet végrehajtása céljából fogadták el. Azt is megállapítja,¹⁹ hogy az 5.20.6. szakaszt és a körlevelet egyaránt a 2009/28/EK irányelv²⁰ alkalmazása érdekében fogadták el, illetve adták ki.

44. A belga kormány azonban úgy véli, hogy ez az első feltétel a VLAREM II 5.20.6. szakasza esetében nem áll fenn, nem azért, mert nem a regionális kormányzatnak felróható rendelkezésekről van szó, hanem azért, mert azoknak nincs program-, illetve tervezési vetületük. Ezen érveléssel kapcsolatban később foglalkozom állást, azonban már előrebecsátom, hogy az említett szakasz normatív jellege tagadhatatlannak tűnik számomra.

45. Ami a körlevelet illeti, az eljáró bíróság feladata pontosan meghatározni annak a belső jogban fennálló jellemzőit, amelyekkel kapcsolatban véleménykülönbség volt a felek között.

46. A Bíróság birtokában lévő információk szerint úgy tűnik, hogy a körlevelet közigazgatási aktusként dolgozták ki és fogadták el, anélkül hogy ez magában foglalná, hogy a flamand régió a törvény- vagy rendeletalkotási hatáskört gyakorolná. Azzal a flamand hatóságoknak a szélerőművek telepítésére vonatkozó szabályok végrehajtása melletti elkötelezettsége (a körlevélben használt kifejezés szerint) fejeződik ki.

¹⁹ Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 10. pont 2. alpontja.

²⁰ A megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. április 23-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2009. L 140., 16. o.).

47. Konkrétabban, a belga kormány szerint a körlevél magában foglalja azokat az irányvonalakat, amelyeket a regionális hatóság követni kíván, amikor diszkrecionális jogkört gyakorol olyan konkrét esetekben, mint például a szélerőművek telepítésére vonatkozó engedélyek megadása.

48. Úgy vélem – hangsúlyozom, hogy ez a kérdést előterjesztő bíróság által megerősítendő –, hogy ha a körlevél tartalma kötelező a flamand regionális hatóság számára, amely azt a jövőbeli cselekvésére vonatkozó szabályként fogadta el,²¹ akkor e körlevél a tervnek vagy programnak a SKV-irányelv szerinti fogalmába tartozhat. Nem ez az eset áll fenn, ha egy – akár *ad intra* – jogi kötőerővel nem rendelkező szövegről lenne szó.

2. Törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések által előírt tervek vagy programok

a) Általános megfontolások

49. Az SKV-irányelv 2. cikke a) pontjának második francia bekezdésével összhangban a hatálya alá tartozó, valamely tagállami hatóság által elfogadott terveket vagy programokat „törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések ír[ják] elő”.

50. Az Inter-Environnement Bruxelles és társai ítélet óta az SKV-irányelv értelmében és alkalmazásában „előírtnak” kell tekinteni azokat a terveket és programokat, amelyek elfogadását olyan nemzeti törvényi vagy rendeleti rendelkezések rendezik, amelyek meghatározzák az elfogadásukra hatáskörrel rendelkező hatóságokat, valamint kidolgozási eljárásukat.²²

51. Ezen értelmezéssel a Bíróság *nagyvonalúan* értelmezte az SKV-irányelvet, amikor úgy értelmezte, hogy az attól függetlenül vonatkozik a nemzeti törvényi vagy rendeleti rendelkezésekben foglalt tervekre és programokra, hogy az utóbbiak elfogadása *kötelező-e* vagy *opcionális*.

52. Az Inter-Environnement Bruxelles és társai ügyben Kokott főtanácsok egy szigorúbb értelmezést javasolt: csak azon tervek és programok esetében kötelező az SKV, amelyek elfogadása *kötelező* volt, mivel azt valamely belső jogi szabály írja elő.²³

53. A kérdést előterjesztő bíróság arra hívja fel a Bíróságot, hogy módosítsa az ítélkezési gyakorlatát, és azt ehhez a szigorúbb értelmezéshez igazítsa. A brit kormány támogatja ezt a javaslatot, amellyel akkoriban a Supreme Court (legfelsőbb bíróság, Egyesült Királyság) is egyetértett a HS2 Action Alliance ítéletben.²⁴ A belga kormány is így tett – másodlagosan – az írásbeli észrevételeiben, azonban ezt a tárgyaláson visszavonta. A és társai, a Bizottság és a holland kormány ellenzik ezt az elgondolást, és ismételten megerősítik, hogy az említett ítélkezési gyakorlatot támogatják: egyikük sem – végül a belga kormány sem – javasolja az ítélkezési gyakorlatnak a kérdést előterjesztő bíróság által javasolt irányban történő megváltoztatását.

54. El kellene-e hagynia a Bíróságnak a „törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések *írnak elő*” kifejezésre vonatkozó értelmezését, vagy ellenkezőleg, meg kellene azt erősítenie?

21 Lásd analógia útján: 2016. március 8-i Görögország kontra Bizottság ítélet (C-431/14 P, EU:C:2016:145), 69. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat, amelyben a Bíróság megállapítja: „a Bizottság a magatartási szabályok elfogadásával és közzétételével, amelyek által kijelenti, hogy alkalmazni fogja e szabályokat az általuk érintett esetekre, korlátozza magát az említett mérlegelési jogköre gyakorlásában, és főszabály szerint nem térhet el e szabályoktól anélkül, hogy ne tenné ki magát annak, hogy egyes esetekben az általános jogelveknek – mint az egyenlő bánásmód és a bizalomvédelem elvének – a megsértése címén felelősségre vonható legyen”.

22 Inter-Environnement Bruxelles és társai ítélet, 31. pont; 2018. június 7-i Thybaut és társai ítélet (C-160/17, a továbbiakban: Thybaut és társai ítélet, EU:C:2018:401), 43. pont; 2019. június 12-i CFE-ítélet (C-43/18, a továbbiakban: CFE-ítélet, EU:C:2019:483), 54. pont.

23 Kokott főtanácsnoknak az Inter-Environnement Bruxelles és társai ügyre vonatkozó, 2011. november 17-i indítványa (C-567/10, EU:C:2011:755), 18. és 19. pont. Az Inter-Environnement Bruxelles ASBL és társai ügyre vonatkozó, 2018. január 25-i indítványában (C-671/16, EU:C:2018:39), 41. és 42. pont, Kokott főtanácsnok megismételte az álláspontját, és azt állította, hogy a Bíróság tovább tágitotta az SKV-irányelv hatályát annál, mint ami a jogalkotó szándékában állt, és amit a tagállamok előreláthattak.

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

55. A magam részéről elismerem, hogy az ezzel kapcsolatos vitában mindkét álláspont mellett jelentős érvek szólnak.²⁵ Ha végül azt javaslom a Bíróságnak, hogy szilárdítsa meg az ítélkezési gyakorlatát, azt azért teszem, mert – ahogyan az a tárgyaláson nyilvánvalóvá vált – semmilyen olyan új érvet nem hoztak fel, amely az ítélkezési gyakorlat megváltoztatásának javára billentené a mérleget.

56. Az új érvek hiánya összhangban áll azzal, hogy a kérdést előterjesztő bíróság és az ezen álláspontot képviselők megismétlik azt, amit Kokott főtanácsnok már kifejtett, és amellyel a Bíróság számos, 2012 óta hozott ítéletében nem ért egyet.²⁶

57. Ilyen körülmények között nem látok elegendő alapot ahhoz, hogy más megoldást javasoljak. Hasonló esetekben arra a következtetésre jutottam,²⁷ hogy ilyen körülmények között óvatosabbnak vélem, ha az ítélkezési gyakorlat stabilitására esik a választás, azaz arra, hogy elsődlegesnek tekintjük a precedenshez kötöttség elvét egy olyan elvként, amely a leginkább igazodik a jogbiztonság követelményeihez.

58. A probléma kulcsa abban rejlik, hogy az SKV-irányelv mely értelmezésére esik a választás.

- Ha a 2. cikke a) pontja második francia bekezdésének szó szerinti és történeti értelmezése élvez elsőbbséget, azzal lehet érvelni, hogy csak azon tervek vagy programok esetében szükséges a környezeti hatásvizsgálat, amelynek elfogadása jogszabály alapján kötelező.
- Ellenben, ha e rendelkezés rendszertani és cél szerinti értelmezése élvez elsőbbséget, akkor az önként elfogadott, azonban törvényben vagy rendeletben meghatározott tervek és programok is az SKV-irányelv hatálya alá tartoznak, és esetükben szükséges az SKV, ha a környezetre jelentős hatást gyakorolnak.

59. Azzal együtt, hogy egy olyan vita elemeit ismétlem meg, amely – hangsúlyozom – kevés újdonságot jelent, a Bíróság által eddig fenntartott értelmezés mellett szóló hermeneutikai alapok kiemelésére szorítkozom.

60. A 2. cikk a) pontja második francia bekezdésének szó szerinti értelmezése nem tűnik meggyőzőnek. Az „[elő]írnak” szó jelenthet „megkövetelt”, „követelt”, „meghatározott” programokat és terveket, azonban kétértelmű abban a tekintetben, hogy az csak a nemzeti hatóságok által kötelezően elfogadott tervekre és programokra vonatkozik-e, vagy sem.²⁸ A *claris non fit interpretatio* elve itt nem alkalmazható.

25 Lásd: Ricketts, S. és Munn, J., jogelméleti elemzését: „The Meaning of »Required by Legislative, Regulatory or Administrative Provisions«, in: Jones, G., Scotford, E. (szerk.), *The Strategic Environmental Assessment Directive. A plan for success?*, Hart Publishing, Oxford, 2017, 63–79. o.

26 Az Inter-Environnement Bruxelles és társai ügyben foglalt megközelítések tekintetében a jogtudományban megállapítást nyert, hogy „for AG Kokott, the focus was upon the Directive as a legal instrument negotiated by the Member States. By contrast, the Court focused on the Directive as an effective legal device that operates according its own legal integrity” (Fisher, E., „Blazing Upstream? Strategic Environmental Assessment as »Hot« Law”, Jones, G. és Scotford, E. (szerk.), *The Strategic Environmental Assessment Directive. A plan for success?*, Hart Publishing, Oxford, 2017., 174. o.

27 Legutóbb a La Quadrature du net és társai ügyekre vonatkozó indítványokban (C-511/18 és C-512/18, EU:C:2020:6), 123. pont.

28 A francia „exigé” és a portugál „exigido” szavak ugyanazon kettősséget mutatják a spanyol nyelvben. Úgy tűnik, hogy az angol („required”), a román („impuse”) vagy a német („erstellt werden müssen”) nyelvi változatokban található szavak kötelezően elfogadandó tervekre és programokra utalnak. Ezzel ellentétben az olasz „previsti” melléknév amellet szól, hogy a nem kötelezően elfogadandó terveket és programokat is az irányelv hatálya alá kell vonni.

61. Mivel valamely uniós jogi aktus valamennyi nyelvi változatának azonos értéket kell tulajdonítani, az uniós jog értelmezése egységességének a megőrzése érdekében az e változatok közötti eltérés esetén az érintett rendelkezést azon szabályozás általános rendszere és célja alapján kell értelmezni, amelynek a részét képezi.²⁹ A rendszertani és a cél szerinti értelmezési kritériumokat kell tehát alkalmazni, először azonban az SKV-irányelv 2. cikke a) pontja második francia bekezdésének történeti értelmezésére hivatkozom.

62. Ha figyelembe vesszük e rendelkezés keletkezési körülményeit, a „törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések írnak elő” kifejezés nem jelent meg sem a Bizottság eredeti javaslatában,³⁰ sem pedig egy későbbi módosított változatban.³¹ Azzal a Tanács egészítette ki a 2002. március 30-án elfogadott közös álláspontra anélkül, hogy az Európai Parlament azt megváltoztatta volna.³²

63. A Tanács által tett kiegészítésből azt a következtetést lehet levonni, hogy ez az intézmény az SKV alá akart vonni bizonyos terveket és programokat, azt azonban nem, hogy kifejezett szándéka volt azokat a kötelezően elfogadandó tervekre és programokra korlátozni. Az önkéntes alapon elfogadott terveknek és programoknak – amennyiben azokat törvényi vagy rendeleti rendelkezések határozzák meg – lehet olyan jelentős – vagy akár nagyobb – hatásuk a környezetre, mint azoknak, amelyeket kötelezően kell elfogadni. Kockázatos azt feltételezni, hogy a Tanács szándéka azoknak az SKV-ból való kizárására irányult, csak azért, mert egyes államok azzal érveltek, hogy az említett vizsgálat visszatérthatja a nemzeti hatóságokat az ilyen tervek vagy programok elfogadásától.³³

64. Mivel nem meggyőző sem a szó szerinti, sem pedig a történeti értelmezés, a rendszertani és a cél szerinti értelmezést kell alkalmazni.

65. Rendszertani szempontból az SKV-irányelv csak „bizonyos”, a környezetre jelentős hatással járó tervekre és programokra vonatkozik, nem pedig az összesre. Az irányelv 3. cikkének (8) és (9) bekezdésében foglalt kizárások nem a nemzeti szabályozásban foglalt, önkéntes alapon elfogadott terveket és programokat, hanem

- a kizárólag nemzetvédelmi vagy polgári védelmi célokat szolgáló terveket és programokat;
- a pénzügyi vagy költségvetési terveket és programokat; és
- az uniós strukturális alapokból finanszírozott terveket és programokat

említi.

66. Az „előírt” melléknév tág értelmezése lehetővé teszi, hogy jobban az SKV-irányelv hatálya alá lehessen vonni azokat a terveket és programokat, amelyek elfogadása és kidolgozása – az egyes nemzeti jogok szerint – nehezen korlátozható a kötelező/opcionális kettősségére, mivel az számos eshetőséget foglal magában a két véglet között.

29 Lásd ebben az értelemben: 1998. április 2-i EMU Tabac és társai ítélet (C-296/95, EU:C:1998:152), 36. pont; 2003. november 20-i Kyocera ítélet (C-152/01, EU:C:2003:623), 32. és 33. pont; 2018. február 20-i Belgium kontra Bizottság ítélet (C-16/16 P, EU:C:2018:79), 48. és 49. o.

30 Az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló tanácsi irányelvre irányuló javaslat /* COM(96) 511 végleges – SYN 96/0304 */ (HL 1997. C 129., 14. o.).

31 1999. február 22-i COM (1999) 73 végleges (HL 1989. C 83., 13. o.).

32 Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 251. cikke alapján egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelv elfogadására vonatkozó, 2000. március 30-i 25/2000/EK tanácsi közös álláspontra (HL 2000. C 137., 11. o.). A közös álláspontra szerint „a »tervek és programok« fogalmát módosították, és így az csak a törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések által előírt tervekre és programokra vonatkozik, amelyek kidolgozása és/vagy elfogadása valamely hatóság feladata, illetve amelyeket – a tagállamok különböző eljárásai és szabályai alapján – valamely hatóságnak kell kidolgoznia jogalkotási eljárás útján történő elfogadásra”.

33 Az ellentétes álláspontra Kokott főtanácsnok képviselte az Inter-Environnement Bruxelles és társai ügyre vonatkozó, 2011. november 17-i indítványában (C-567/10, EU:C:2011:755), 15–21. pont.

67. A tagállami gyakorlatoknak az e tervek és programok kidolgozása tekintetében fennálló heterogenitása³⁴ az „írnak elő” kifejezés tág értelmezését javasolja. Ez az érv még relevánsabb annak ismeretében, hogy azon tervek és programok módosításakor, amelyek tekintetében az elfogadásuk és a kidolgozásuk során egyenlő bánásmódot kell alkalmazni, környezeti vizsgálatot kell készíteni az irányelvben meghatározott kritériumok betartása mellett.³⁵

68. E módosításokat a tagállami hatóságok rendszerint anélkül döntenek el, hogy *jogszabályi kötelezettség* állna fenn azok végrehajtása tekintetében. Az „írnak elő” kifejezés szigorú értelmezése e módosításokat *de facto* kizárná az SKV-irányelv hatálya alól annak ellenére, hogy azok környezeti hatása jelentős.

69. Az SKV-irányelv 2. cikke a) pontja második francia bekezdésének cél szerinti értelmezése is az „írnak elő” kifejezés tág értelmezése mellett szól, amely lehetővé teszi a nemzeti hatóságok által önként elfogadott terveknek és programoknak az említett irányelv hatálya alá vonását.

70. Az SKV-irányelv céljára figyelemmel (a környezet magas szintű védelmének biztosítása), nem lehet szigorúan értelmezni az ezen irányelv hatályát körülhatároló rendelkezéseket, és konkrétan azokat, amelyek a hivatkozott aktusokat meghatározzák.³⁶

71. Az SKV-irányelvnek a környezet érdekében történő értelmezése ezenkívül az elsődleges jogból következik:

- Az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése (az EK 174. cikk (2) bekezdésének utódja) alapján az Unió környezetpolitikájának célja a „magas szintű védelem”, figyelembe véve ugyanakkor az Unió különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket.
- Az EUSZ 3. cikk (3) bekezdése megállapítja, hogy az Unió konkrétan „a környezet minőségének magas fokú védelm[e] és javítás[a]” érdekében munkálkodik.³⁷

72. Az SKV-irányelv célját (ismétlem, a környezet *magas szintű* védelmének biztosítása) hátráltathatja az „írnak elő” szó olyan értelmezése, amely az SKV-ból kizárja a nemzeti szabályozásokban meghatározott, azonban önkéntes alapon elfogadott terveket és programokat. Ez az értelmezés – legalábbis részben – aláásná az említett irányelv hatékony érvényesülését³⁸ az irányelv arra irányuló célja ellen hatva, hogy ellenőrzési eljárást hozzanak létre az olyan normatív jellegű aktusokra nézve, amelyek potenciálisan jelentős hatást gyakorolhatnak a környezetre.

34 Az SKV-irányelv nem határozza meg a „tervek” és „programok” fogalmát, amelyek egy tekintet alá esnek. Azok jellemzése érdekében – bár az kevésbé pontos a tagállamok közötti eltérések miatt – hasznos lehet az *[Európai Bizottságnak] a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42 irányelv végrehajtására vonatkozó iránymutatása*, 2006, https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_es.pdf, amely szerint „az a dokumentumtípus, amelyet egyes tagállamok *tervként* értelmeznek, az, amely bemutatja, hogy miként kívánnak egy rendszert vagy politikát végrehajtani vagy alkalmazni. Ez magában foglalhat például földhasználati terveket, amelyekben meghatározzák, hogy miként kerül sor a föld használatára, vagy amelyekben szabályokat állapítanak meg, vagy iránymutatásokat adnak azon projekt típusokhoz, amelyeket meghatározott területeken elfogadhatnak vagy engedélyezhetnek, illetve amelyekben olyan kritériumokat állapítanak meg, amelyeket az új projektek kidolgozásakor figyelembe kell venni. A hulladékgazdálkodási tervek, hidrológiai tervek stb. [...] Egyes tagállamokban **program** alatt általában azt a tervet kell érteni, amely projektek összességét tartalmazza egy meghatározott területen; például programnak minősülhet egy lakott területre vonatkozó regenerációs terv, amely több, különböző építési projektet foglal magában.”

35 A Bíróság többször megállapította, hogy a „tervek és programok” fogalma nemcsak kidolgozásukat, de módosításukat is magában foglalja, és célja annak biztosítása, hogy környezeti vizsgálat tárgyát képezzék azok az előírások, amelyek valószínűleg jelentős hatással lesznek a környezetre (2019. május 8-i *Verdi Ambiente e Società [VAS] – Aps Onlus és társai* ítélet, C-305/18, EU:C:2019:384, 52. pont; CFE-ítélet, 71. pont).

36 *Inter-Environnement Bruxelles és társai* ítélet, 37. pont; *Thybaut és társai* ítélet, 38–40. pont; CFE-ítélet, 36. és 37. pont; 2019. június 12-i *Terre wallonne* ítélet (C-321/18, EU:C:2019:484), 23. és 24. pont.

37 2016. december 21-i *Associazione Italia Nostra Onlus* ítélet (C-444/15, EU:C:2016:978), 41. és 42. pont.

38 2011. szeptember 22-i *Valčiukienė és társai* ítélet (C-295/10, EU:C:2011:608), 42. pont.

73. Számomra úgy tűnik, hogy a Bíróság eddigiekben alkalmazott megközelítése nem hiúsítja meg e jogalkotói szándékot, illetve nem ellentétes azzal. Annak lehetősége, hogy az SKV-irányelvet a nemzeti szabályozás által meghatározott, azonban önkéntes alapon elfogadott tervekre és programokra is alkalmazzák, nem jelenti azt, hogy e tervek esetében *mindig* kötelező az említett vizsgálat: szükséges továbbá az, hogy megfeleljenek az SKV-irányelv 3. cikkében előírt követelményeknek.

74. Hangsúlyozni kell különösen azt a követelményt, hogy e tervek és programok esetében alkalmazni kell a jelentős környezeti hatással járó projektek utólagos engedélyezésére vonatkozó *szabályozási keretet*. Úgy vélem, hogy ez a kulcselem az SKV-irányelv hatályának megfelelő módon és a tagállamok jogalkotói tevékenységébe való túlzott mértékű beavatkozás nélkül történő megállapításához.

75. Úgy vélem tehát, hogy az SKV-irányelv észszerű, hatékony és egységes alkalmazása érdekében a Bíróságnak inkább az e *szabályozási keret* körvonalaira vonatkozó ítélkezési gyakorlatát kellene finomítania a „törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések írnak elő” kifejezésre vonatkozó ítélkezési gyakorlata helyett.

b) E kritériumok ad casum alkalmazása

76. A kérdést előterjesztő bíróság számára szükséges annak tisztázása, hogy a VLAREM II 5.20.6. szakasza és a körlevél minősülhet-e „törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések [által előírt]” tervnek vagy programnak.

77. Ami a VLAREM II 5.20.6. szakaszát illeti, az eljáró bíróság megerősíti, hogy annak elfogadását a környezethasználati engedélyről szóló rendelet 20. cikke, valamint a DABM 5.1.1. cikke határozta meg. Az eljáró bíróság azt is megerősíti, hogy bár azt jogszabály határozta meg, nem volt kötelező a flamand regionális hatóságok számára, amelyek dönthettek úgy, hogy nem fogadják el azt.

78. A Bíróság azon értelmezésével összhangban, amelyet korábban összefoglaltam és amelynek fenntartását javaslom, úgy kell értelmezni, hogy a VLAREM II 5.20.6. szakasza az SKV-irányelv 2. cikke a) pontjának második francia bekezdése szerinti, törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések *által előírt* tervet vagy programot foglal magában.

79. Ami a körlevelet illeti, a Bizottság azt állítja, hogy az nem tartozik az említett kategóriába, mivel a flamand régióban a szélerőművek telepítésére alkalmazandó környezetvédelmi szabályok nem tartalmazzák konkrétan azok elfogadását. A körlevél a flamand regionális kormányzat jogszabály által elő nem írt szabad politikai döntésének eredménye.³⁹

80. A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak meghatározása, hogy a körlevél a tartalma alapján olyan mértékben továbbfejleszti és kiegészíti-e a VLAREM II 5.20.6. szakaszát, hogy az – többé-kevésbé rejtett – rendeleti rendelkezés jelleget ölt.⁴⁰ Ha – a belga joggal összhangban – a körlevél korlátozza a hatóság tevékenységi körét azáltal, hogy magatartási mintákat határoz meg, amelyeknek a magánszemélyek is kötelesek megfelelni, meg lehet állapítani, hogy azt a környezeti engedélyekről szóló, 1985. évi rendelet és a DABM írta elő.

³⁹ Logikusan, a belga közigazgatási jog általánosságban elismeri az igazgatási körlevelek elfogadásának lehetőségét. Lásd az alábbi 56. lábjegyzetet.

⁴⁰ A kérdést előterjesztő bíróság azt „pszeudojogszabálynak” minősíti.

3. A valamely gazdasági tevékenységgel vagy ágazattal kapcsolatos, az SKV-irányelv hatálya alá tartozó terv vagy program

81. Az SKV-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontja megállapítja, hogy az e cikk (3) bekezdésében foglaltakra is figyelemmel környezeti hatásvizsgálatot végeznek valamennyi olyan tervvel és programmal kapcsolatban, amely – többek között – „[az] energetika, [...] területrendezés, illetve földhasználat terén készül”.

82. A VLAREM II 5.20.6. szakasza és a körlevél az energiaágazatra, konkrétan a szélerőművek telepítésére hivatkozik. A szélerőművekre alkalmazandó zajvédelmi szabályok befolyásolják azok elhelyezkedését a lakott területeken belül, amely folytán hatást gyakorolnak továbbá a területrendezésre, valamint a földhasználatra is.

83. Nincs tehát kétség afelől, hogy e szabályegyüttes tárgya az SKV-irányelv hatálya alá tartozik.

4. A KHV-irányelv hatálya alá tartozó projektek engedélyezéséhez referenciakeretként szolgáló terv vagy program

84. Ugyanezen rendelkezés – azon túl, hogy a 3. cikk (2) bekezdésének a) pontjában foglalt ágazatok egyikét érinti – előírja azt is, hogy az SKV alá vonáshoz:

- a terveknek vagy programoknak meg kell határozniuk a projektek végrehajtása jövőbeli engedélyének kereteit; és
- a KHV-irányelv I. és II. mellékletében felsorolt projektekről kell, hogy szó legyen.⁴¹

85. Ami a második követelményt illeti, a VLAREM II 5.20.6. szakasza és a körlevél a KHV-irányelv II. melléklete 3. pontjának i) alpontjában az „Energiatermelés céljából szélenergiát hasznosító létesítmények (szélerőműpark)” cím alatt kifejezetten említett létesítményre vonatkozik.⁴²

86. Ami az első követelményt illeti, az SKV-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontja előírja, hogy a tervnek vagy programnak – az SKV alá vonáshoz szükséges elengedhetetlen feltételként – referenciakeretet kell meghatároznia a projektek végrehajtásának jövőbeli engedélyezésére.

87. A Bíróság megállapította, hogy a „tervek és programok” fogalma valamennyi olyan aktusra vonatkozik, amely szabályok és eljárások meghatározásával kritériumok és módozatok jelentős összességét állapítja meg egy vagy több olyan projekt engedélyezése és megvalósítása tekintetében, amely jelentős hatást gyakorolhat a környezetre.⁴³

⁴¹ E követelmény jelentőségét az is mutatja, hogy az SKV-irányelv 3. cikkének (4) bekezdése előírja, hogy „[a] tagállamok határozzák meg, hogy a (2) bekezdésben említettek kivül azoknak az egyéb terveknek vagy programoknak, amelyek meghatározzák a projektek jövőbeli engedélyének kereteit, valószínűleg jelentős környezeti hatása van-e”.

A teljesség kedvéért hozzá kell tenni, hogy legalább egy további olyan kötelezettség létezik a tervek és programok környezeti hatásvizsgálatára, amely nem függ a projekt engedélyi keretétől. Az SKV-irányelv 3. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerinti kötelezettségről van szó, amely szerint meg kell vizsgálni az olyan terveket és programokat, amelyek a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv (HL 1992. L 206., 7. o.; magyar nyelvű kiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.) 6. cikkének (3) bekezdése szerint a környezetre gyakorolt hatásokról csak egy részére vonatkozó, különös hatásvizsgálat alá tartoznak.

⁴² Ugyanebben az értelemben foglalt állást a Bíróság a D’Oultremont ítéletben, 42–44. pont.

⁴³ 2012. szeptember 11-i Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias és társai ítélet (C-43/10, EU:C:2012:560), 95. pont; D’Oultremont ítélet, 49. pont; 2019. május 8-i Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus és társai ítélet (C-305/18, EU:C:2019:384), 50. pont; CFE-ítélet, 61. pont.

88. Ennélfogva egy aktus akkor jelent *keretet* a projektek végrehajtására vonatkozó jövőbeli engedélyhez, és ennélfogva akkor minősül az SKV alá eső tervnek vagy programnak, ha kritériumok és módozatok jelentős összességét tartalmazza a környezetre jelentős hatással járó projektek végrehajtása tekintetében.⁴⁴

89. Ezen értelmezés „célja [a szabályozási hierarchiában] annak biztosítása, hogy környezeti hatásvizsgálat tárgyát képezzék azok az előírások, amelyek valószínűleg jelentős hatással lesznek a környezetre”;⁴⁵ ezzel szemben megakadályozza, hogy már az egyes kritériumok vagy módozatok elszigetelt szabályozása SKV-t tegyen szükségessé.

90. Ennélfogva, a „kritériumok és módozatok jelentős összességének” (referenciakeret) fogalmát minőségileg, nem pedig mennyiségileg kell érteni. Elegendő, ha az *összesség* jelentős, és nem szükséges a kimerítő jelleg ahhoz, hogy az általa előírt terv vagy program előírja az SKV-t. Ekképpen elkerülhetők az SKV-irányelv által megjelölt kötelezettségek megkerüléséhez vezető lehetséges stratégiák is, amelyek például az intézkedések feldarabolásában testesülhetnek meg, ily módon csökkentve ezen irányelv hatékony érvényesülését.⁴⁶

91. Ezt az ítélkezési gyakorlatot ki kell terjeszteni a vitatott flamand szabályozásra (a VLAREM II 5.20.6. szakasza és a körlevél, ha ez joghatást vált ki) azon elemek figyelembevételével mellett, amelyeket az alábbiakban fejt ki.

92. Először is a Bíróság megállapította, hogy a szélérőművek telepítésére vonatkozó valamely (az adott ügyben a vallon) szabályozás – amely részben hasonló a jelenleg vizsgált flamand szabályozáshoz – keretet jelentett a környezetre jelentős hatással járó projektek elfogadásához. Ezt állapította meg egyértelműen a D’Oultremont ítélet.⁴⁷

93. Igaz, hogy a kettő között van némi különbség, azonban a vitatott flamand szabályozás ebben az ügyben részletesen szabályoz olyan előírásokat, amelyek hasonlóak azokhoz, amelyekkel – számos érzékeny kérdéssel (a szélérőművek által kibocsátott zaj, az általuk keltett árnyék, a velük összefüggő biztonság és azok jellege) kapcsolatban – a vallon szabályozás szembesült.

94. Főszabály szerint Flandriában semmilyen, szélérőmű telepítésére vonatkozó projektet nem lehet engedélyezni az állandó szabályozásban megállapított feltételek teljesülése nélkül. Emiatt a rendelkezésre álló információk arra utalnak, hogy egy nem kimerítő jellegű, azonban jelentős referenciakeretről van szó azon szélérőműpark-projektek engedélyezése tekintetében, amelyek környezetre gyakorolt hatása tagadhatatlan.

95. A belga kormány hallgatólagosan elismeri, hogy a VLAREM II 5.20.6. szakasza és a körlevél jelentős referenciakeretet jelentenek a szélérőműpark-projektek engedélyezése tekintetében, és – az ítélet időbeli hatályának esetleges korlátozásával összefüggésben – úgy véli, hogy azzal kapcsolatban a jogszerűtlenség megállapítása azzal a következménnyel járna, hogy megszűnnének a jogilag érvényes környezetvédelmi feltételek a szélérőművekkel kapcsolatban.⁴⁸

44 Ezen értelmezés kiterjesztő jellegére mutat rá Gonthier, E., „La Cour de justice de l’Union européenne définit la notion de »plan et programme«, *Amenagement-Environnement*, 2017, 3. sz., 184. és 185. o.

45 2018. június 7-i Inter-Environnement Bruxelles és társai ítélet (C-671/16, EU:C:2018:403), 54. pont.

46 D’Oultremont ítélet, 48. pont; Thybaut és társai ítélet, 55. pont; Inter-Environnement Bruxelles és társai ítélet, 55. pont; valamint Kokott főtanácsnok ez utóbbi ügyre vonatkozó, 2011. november 17-i indítványa (EU:C:2011:755), 25. és 26. pont.

47 D’Oultremont ítélet, 50. pont: „[...] a 2014. február 13-i rendelet elsősorban műszaki előírásokra, üzemeltetési módozatokra (különösen az árnyékok stroboszkóp hatására), a balesetek és tüzesetek megelőzésére (többek között a szélérőmű leállítására), a zajszinttel kapcsolatos előírásokra, a helyreállításra, valamint a szélérőművekkel kapcsolatos biztonságra vonatkozik. Ezek az előírások kellő jelentőséggel és hatállyal bírnak az érintett ágazatra alkalmazandó feltételek meghatározása tekintetében, és az említett előírások által kínált, elsősorban környezetvédelmi jellegű döntési lehetőségek azon feltételek meghatározására irányulnak, amelyek mellett a jövőben a szélérőművek telepítése és üzemeltetése helyére vonatkozó konkrét projekteket engedélyezhetik”.

48 Az írásbeli észrevételek 97. pontja.

96. A Bizottság azzal érvel, hogy a VLAREM II 5.20.6. szakaszának csak a szélerőművek által kibocsátott zajjal kapcsolatos rendelkezései relevánsak a szélerőműpark-projektek engedélyezése szempontjából, mert közvetlenül határozzák meg az utóbbiaknak a lakások és lakott területek tekintetében történő elhelyezését. Nem ez a helyzet az említett szélerőművek által keltett árnyékkal, valamint a velük összefüggő biztonsággal kapcsolatos szabályok esetében, amelyek a szélerőműparkok üzemeltetésének szakaszában bírnak jelentőséggel: azok hatását a KHV-irányelv, nem pedig az SKV-irányelv alapján kell vizsgálni.

97. Nem értek egyet ezzel a megközelítéssel, mert az a tervekre és programokra vonatkozó rendelkezések egyedi vizsgálatával, nem pedig azok egészében történő vizsgálatával áll összhangban. Ezenkívül a szélerőművek által keltett árnyékokra, valamint a velük összefüggő biztonságra vonatkozó követelményeket a szélerőművek üzembe helyezésekor is figyelembe kell venni, függetlenül attól, hogy ezt követően befolyásolják-e a szélerőműpark működtetését (hasonlóan ahhoz, mint ami ezenkívül a zajvédelmi szabályok esetében történik).

98. Másodszor, a Bíróság megállapítja, hogy a „tervek és programok” fogalmába beletartozhatnak a törvényi vagy rendeleti úton elfogadott aktusok.

99. A Bíróság elutasította a jogalkotási intézkedések kizárását a „tervek és programok” fogalompárból, mivel ezen intézkedések kifejezetten az SKV-irányelv 2. cikke a) pontjának első francia bekezdése szerinti fogalommeghatározás részét képezik.⁴⁹ Elutasította továbbá az Aarhusi Egyezmény⁵⁰ és a Kijevi Jegyzőkönyv⁵¹ kategóriáival való analógiát, és megállapította, hogy ez az irányelv különbözik mindkét nemzetközi szerződéstől, „mivel [...] nem tartalmaz olyan, a szakpolitikákra vagy az általános szabályozásokra vonatkozó különös rendelkezéseket, amelyek a »tervektől és programoktól« való elhatárolást követelik meg”.⁵²

100. A belga kormány szerint a VLAREM II 5.20.6. szakasza általános jellegű szabályozás, amelynek nincs program-, illetve tervezési vetülete, és amely nem kívánja módosítani a szélerőműparkok telepítésére vonatkozóan fennálló keretet. E szakasz nem tartozik a terv vagy program fogalmába, és ennél fogva nem írja elő az SKV-t.⁵³

101. Ezen érvelés valójában az SKV-irányelvnek az Aarhusi Egyezmény és a Kijevi Jegyzőkönyv alapján történő értelmezésének felélesztéséhez vezet, amely szerint a törvényi és rendeleti rendelkezések tekintetében nem kötelező a környezeti vizsgálat.

102. Ahogyan azt a korábbiakban megjegyeztem, a Bíróság elutasította a D’Oultremont ítéletének ezen értelmezését. Következésképpen egy szabályozási jellegű belső szabály tekintetében (ahogyan a jelen esetben is) SKV-t kell végezni, feltéve hogy jelentős referenciakeretet állapít meg a szélerőműpark-projektek megvalósításához. Ez történt – ahogyan azt már kifejtettem – a D’Oultremont ítéletben vizsgált szabályokkal, amelyek előírásai – ismétlem – részben hasonlóak a jelen ügyben vitatott szabályokhoz.

49 2010. június 17-i Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie ítélet (C-105/09 és C-110/09, EU:C:2010:355), 41. pont; D’Oultremont ítélet, 52. pont.

50 A 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozat (HL 2005. L 124., 1. o.) által elfogadott, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló 1988. évi egyezmény (HL 2005. L 124., 4. o.).

51 A 2008. október 20-i 2008/871/EK tanácsi határozat (HL 2008. L 308., 33. o.) által elfogadott, az országhatáron áttérjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló, 1991-ben aláírt espooli ENSZ–EGB-egyezményhez kapcsolódó, a stratégiai környezeti vizsgálatról szóló, 2003. évi jegyzőkönyv (HL 2008. L 308., 35. o.).

52 D’Oultremont ítélet, 53. pont. Lásd továbbá: Kokott főtanácsnok Inter-Environnement Bruxelles és társai ügyre vonatkozó, 2018. január 25-i indítványa (C-671/16, EU:C:2018:39), 32–37. pont.

53 A belga kormány álláspontjának alátámasztása érdekében a spanyol alkotmánybíróság egyik ítéletére (2019. február 28-i 33/2019. sz. ítélet, 6662. számú, 43. és azt követő pontok, amely a következő címen érhető el: <https://www.const-court.be/public/f/2019/2019-033f.pdf>), valamint a Raad van State (államtanács [közigazgatási peres ügyekkel foglalkozó tanács], Hollandia) 2019. április 3-án hozott két ítéletére (201709167/1/R3. sz. és 201807375/1/R3. sz.), (ECLI:NL:RVS:2019:1064) hivatkozik.

103. Harmadszor, a Bíróság ítélkezési gyakorlata nem azt írja elő, hogy a terveknek és programoknak „egy adott terület rendezésére kell irányulniuk”, hanem hogy „ezek[nek], tágabb értelemben, általánosságban [...] a területek vagy övezetek rendezésére [kell vonatkozniuk]”.⁵⁴

104. A VLAREM II 5.20.6. szakasza – hasonlóan ahhoz, ahogyan az a D’Oultremont ügyben a vallon szabályozással történt – valamely régió (Flandria) egész területére vonatkozik. A zaj tekintetében az e rendeletben előírt határértékek szoros kapcsolatban vannak az említett területtel, mivel e határértékek az érintett földrajzi területek különböző felhasználásának függvényében kerültek meghatározásra. E rendelet alkalmazása alapján határozzák meg azokat a helyeket, ahol sor kerülhet a szél erőművek telepítésére, ahogyan az Aalter és Nevele települések esetében történt.

105. Végül, a Bíróság megállapította, hogy el kell kerülni azt, hogy ugyanazon tervet vagy programot különböző SKV-k alá kelljen vonni. Ezért – feltéve, hogy elvégezték azok hatásainak előzetes vizsgálatát – nem tartoznak az olyan aktusok hierarchiájába tartozó tervek és programok, amelyeknek a környezetre gyakorolt hatásait vizsgálták, és amelyek esetében észszerűen lehet úgy tekinteni, hogy az SKV-irányelv által védett érdekeket megfelelően figyelembe vették.⁵⁵

106. Ezen ítélkezési gyakorlat értelmében, bár a VLAREM II 5.20.6. szakasza és a körlevél egy olyan szabályozási rendszer részét képezik, amelynek elfogadása már SKV-hoz volt kötve, nem feltétlenül kell azokat egy másik konkrét vizsgálat alá vetni.

107. A jelen ügyben nincsenek olyan adatok, amelyek lehetővé teszik e körülmény igazolását. A VLAREM II 5.20.6. szakaszának alapját a környezethasználati engedélyről szóló rendelet képezi, azonban az általa a szél erőművek telepítése tekintetében megállapított feltételek az alapjogszabályokban foglalt feltételekkel sem esnek egybe. A VLAREM II 5.20.6. szakasza – ahogyan azt a Bizottság a tárgyaláson állította – az SKV-irányelv tekintetében egy új tervnek vagy programnak minősül.

108. Korábban megjegyeztem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak tisztázása, hogy a körlevél a tartalma alapján – rejtett rendeleti rendelkezésként – továbbfejleszti és kiegészíti-e a VLAREM II 5.20.6. szakaszát.⁵⁶ Ha ez lenne a helyzet, akkor ezt is az SKV-irányelv hatálya alá kellene vonni, mivel a zajvédelemmel kapcsolatban első ránézésre kevésbé szigorú környezetminőségi előírásokat tartalmaz a VLAREM II 5.20.6. szakaszához képest azáltal, hogy lehetővé teszi a szél erőművek telepítését olyan területeken, amelyek esetében ez utóbbi szabály nem ad engedélyt.

109. Úgy tűnik, hogy a körlevél lehetőséget nyújt a flamand közigazgatási hatóságok számára arra, hogy könnyebben fogadjanak el kivételeket a VLAREM II hatályos szabályai alól a szél erőművek telepítésével kapcsolatban. Ez megerősíti azt, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatával összhangban a körlevél az SKV-irányelv 3. cikke (2) bekezdése a) pontjának hatálya alá tartozhat.⁵⁷

⁵⁴ D’Oultremont ítélet, 45. és 46. pont.

⁵⁵ 2015. szeptember 10-i Dimos Kropias Attikis ítélet (C-473/14, EU:C:2015:582), 55. pont; Inter-Environnement Bruxelles és társai ítélet, 42. pont; CFE-ítélet, 73. pont.

⁵⁶ Nem vagyok abban a helyzetben, hogy állást foglaljak arról, hogy a belga jogban a körlevelek milyen jellegűek, valamint hogy azoknak milyen jogi hatásuk van, e kérdés tekintetében a Conseil d’État (államtanács) állásfoglalását kell figyelembe venni.

⁵⁷ Egy, az Orp-Jauche (Belgium) településen található Orp-le-Petit központja tekintetében megállapított települési konszolidációs övezettel kapcsolatban – amely módosította a körzeti tervet, a településrendezési tervet, valamint a községi településfejlesztésről szóló rendeletet (amelyek maguk is az SKV-irányelv szerinti terveknek és programoknak minősülnek) – a Bíróság megállapította, hogy azt ugyanúgy kell minősíteni, és annak ugyanazon jogi szabályozás hatálya alá kell tartoznia, valamint megerősítette, hogy „jóllehet egy ilyen aktus nem tartalmaz és nem is tartalmazhat pozitív előírásokat[,] a hatályos településrendezési előírásoktól való eltérések könnyített megszerzésének az ezen aktusban előírt lehetőség[e] módosítja a jogrendet, és hatására az alapeljárásban szóban forgó települési konszolidációs övezet az SKV-irányelv 2. cikke a) pontjának és 3. cikke (2) bekezdése a) pontjának hatálya kerül” (Thybaut és társai ítélet, 57. és 58. pont).

110. Összefoglalva, a jelen ügyben vitatotthoz hasonló olyan szabályegyüttes, amelynek előírásai az árnyék, a biztonság és a zaj tekintetében szabályozzák a szélerőműparkokra vonatkozó engedélyhez való hozzáférésre vonatkozó keretet, az SKV-irányelv 2. cikkének a) pontja szerinti „tervek és programok” fogalmába tartozik, és jelentős környezeti hatással járhat. Ugyanerre tekintettel annak vonatkozásában az említett irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerinti SKV elvégzése szükséges.

D. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett nyolcadik és kilencedik kérdés

111. Az eljáró bíróság annak tisztázását kéri, hogy a Bíróság ítélete milyen hatást gyakorolhat a tervekre és programokra (valamint az azok alapján hozott egyedi határozatokra), ha a VLAREM II 5.20.6. szakaszát és a körlevelet SKV alá kellett volna vonni. Konkrétan azt kívánja megtudni, hogy a környezet védelme, valamint az áramellátás biztosítása céljából korlátozható-e egy esetleges megsemmisítés hatálya e szabályok joghatásainak átmeneti fenntartása érdekében.

112. Ezenkívül azt kérdezi, hogy ez az időbeli korlátozás alkalmazható-e nemcsak az SKV nélkül elfogadott tervekkel és programokkal szembeni (közvetlen) megsemmisítési keresetek, hanem azon (közvetett) keresetek esetében is, amelyekben e tervek és programok hivatkozott semmissége jelenti az indokot – vagy az indokok egyikét – az azokat végrehajtó projektek engedélyezésével kapcsolatos egyedi határozatok vitatásához.

113. Megjegyzem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság ez utóbbi kérdés feltevésével egy időben azt állítja, hogy a belga jog szerint nem rendelkezik hatáskörrel a VLAREM II 5.20.6. szakaszának és a körlevélnek a megsemmisítésére.⁵⁸ Neki csak egy, szélerőművek engedélyezésére vonatkozó egyedi határozat ellen benyújtott megsemmisítési kereset tárgyában kell határoznia,⁵⁹ azonban abban jogellenességi kifogásként felmerült a VLAREM II 5.20.6. szakasza és a körlevél lehetséges megsemmisítésének kérdése.

114. A Bíróság szerint mivel „[az SKV-]irányelv nem tartalmaz a benne foglalt eljárási szabályok megsértése esetén alkalmazandó következményekre vonatkozó rendelkezéseket, a tagállamok feladata, hogy hatásköreik keretein belül megtegyenek minden ahhoz szükséges általános vagy egyedi intézkedést, hogy minden olyan »tervet« vagy »programot«, amelynek a 2001/42 irányelv értelmében »jelentős hatása lehet a környezetre«, az elfogadása előtt az említett irányelvben meghatározott eljárási módoknak és kritériumoknak megfelelően környezeti vizsgálatnak vessenek alá”.⁶⁰

115. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a tagállamok kötelesek az uniós jog megsértéséből eredő jogellenes következményeket megszüntetni, és ez a kötelezettség, hatáskörüik keretein belül, az érintett tagállam valamennyi szervére vonatkozik.

116. Konkrétan, ami az SKV-irányelv által megkövetelt vizsgálat elmulasztásának orvoslására vonatkozó kötelezettséget illeti, ezen ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy:

- Az ilyen hibában szenvedő jogi aktus esetleges felfüggesztése vagy megsemmisítése azon nemzeti bíróságokra is vonatkozik, amelyek előtt keresetet indítottak az SKV-irányelv megsértésével elfogadott nemzeti jogi aktus ellen.

⁵⁸ Lásd az alábbi 68. lábjegyzetet.

⁵⁹ Amely az Electrabel számára engedélyezte öt szélerőműnek Aalter és Nevele települések területén történő építését.

⁶⁰ Inter-Environnement Wallonie ítélet, 42. pont; Association France Nature Environnement ítélet, 29. pont; Comune di Corridonia és társai ítélet, 34. pont; 2019. november 12-i Bizottság kontra Írország ítélet (derrybrieni szélerőmű) (C-261/18, EU:C:2019:955), 75. pont.

- Az ilyen keresetekre vonatkozó eljárási részletszabályokat minden egyes tagállam belső jogrendje határozza meg, azzal a feltétellel azonban, hogy azok nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint a hasonló jellegű belső esetekre vonatkozók (egyenértékűség elve), és nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását (tényleges érvényesülés elve).
- Az említett bíróságok kötelesek a nemzeti joguk alapján megtenni az említett irányelv által előírt SKV lefolytatására irányuló kötelezettség megsértésével elfogadott terv vagy program felfüggesztésére vagy megsemmisítésére irányuló intézkedéseket.⁶¹

117. Ezen általános kötelezettséggel összhangban a nemzeti bíróság köteles az SKV-irányelv megsértésével, SKV nélkül elfogadott tervet vagy programot felfüggeszteni, megsemmisíteni vagy alkalmazását mellőzni az uniós jog elsőbbségének gyakorlati érvényesülése érdekében. *A fortiori* ugyanez kell, hogy történjen azon projektek engedélyezésével, amelyek az ilyen terveken vagy programokon alapulnak.

118. Mindazonáltal a Bíróság elismerte, hogy „engedélyezhet[ő], kivételesen és jogbiztonságon alapuló kényszerítő megfontolások alapján, az uniós jog valamely szabálya által a vele ellentétes nemzeti jogra kifejtett kizorító hatás átmeneti felfüggesztés[e]”.⁶²

119. Ezt az előjogot a Bíróság kizárólag a maga számára tartja fenn, amikor megállapítja, hogy amennyiben a nemzeti bíróságoknak lehetőségük lenne – akár ideiglenesen – elsőbbséget biztosítani a nemzeti rendelkezéseknek azon uniós joggal szemben, amellyel azok ellentétesek, ez sértené az uniós jog ségés alkalmazását.

120. A Bíróság tehát elismeri, hogy valamely nemzeti bíróság – ha a nemzeti jog lehetővé teszi – kivételesen és esetről esetre időben korlátozhatja az SKV-irányelvben előírt kötelezettségek megsértésével elfogadott nemzeti jogi rendelkezés jogellenessége megállapításának bizonyos joghatásait.

121. E lehetőségnek a jelen ügghöz hasonló esetekben történő kihasználása érdekében a korlátozást a környezetvédelemhez kapcsolódó kényszerítő megfontolással kell igazolni, és figyelembe kell venni a nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő ügy sajátos körülményeit. E kivételes lehetőséggel mindazonáltal csak akkor lehet élni, ha az Inter-Environnement Wallonie és Terre wallonne ítéletben⁶³ megállapított valamennyi feltétel teljesül.⁶⁴

61 Inter-Environnement Wallonie ítélet, 43–46. pont; Association France Nature Environnement ítélet, 30–32. pont; Comune di Corridonia és társai ítélet, 35. pont; 2019. július 29-i Inter-Environnement Wallonie és Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ítélet (C-411/17, EU:C:2019:622), 171. és 172. pont.

62 2010. szeptember 8-i Winner Wetten ítélet (C-409/06, a továbbiakban: Winner Wetten ítélet, EU:C:2010:503), 66. és 67. pont; Association France Nature Environnement ítélet, 33. pont.

63 59–63. pont. Ugyanebben az értelemben: Association France Nature Environnement ítélet, 43. pont.

64 Egy nemrégiben készült tanulmányban a Winner Wetten ítéletből eredő ítélkezési gyakorlat – amely egy centralizált, a Bíróság ellenőrzése alatt álló eljárást állapít meg az elsőbbség elve kizáró hatályának az ellenétes nemzeti szabályok tekintetében történő alkalmazásának a felfüggesztésére –, valamint az Association France Nature Environnement ítéletből eredő ítélkezési gyakorlat – amely egy, a nemzeti bíróságokhoz nagyon szigorú feltételek mellett rendelt, decentralizált eljárást hoz létre az említett felfüggesztés végrehajtására – közötti hasonlóságokat és különbségeket elemzik. E tanulmány hangsúlyozza az említett ítélkezési gyakorlatnak az azon joghézagok megakadályozása tekintetében fennálló jelentőségét, amelyeket az elsőbbség elve kizáró hatályának szigorú alkalmazása eredményezhet (Dougan, M, „Primacy and the remedy of disaplication”, *Common Market Law Review*, 2019, 4. sz., 1490–1505. o.).

122. A KHV-irányelvvel összefüggésben a Bíróság ugyancsak megállapította,⁶⁵ hogy az ezen irányelv által valamely projektre előírt környezeti hatásvizsgálat elmulasztása esetén, bár a tagállamoknak meg kell szüntetniük az e mulasztásból eredő jogellenes következményeket, az uniós joggal nem ellentétes az, hogy e hatásvizsgálatot szabályossá tétel címén a projekt végrehajtása során, vagy akár annak végrehajtását követően végezzék el, feltéve hogy bizonyos követelmények teljesülnek.⁶⁶

123. Ezen ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy a Bíróság kivételes jelleggel elismeri, hogy a nemzeti bíróságok átmenetileg és szigorú feltételek mellett felfüggeszthetik az SKV-irányelv elsőbbségének „kizáró hatályát” egy olyan közérdeken alapuló kényszerítő követelmény védelme érdekében, mint a környezetvédelem vagy valamely ország áramellátása.

124. Ez ideig ezt a lehetőséget olyan esetekben ismerték el, amelyekben a nemzeti bíróságokhoz az SKV-irányelv hatálya alá tartozó olyan tervekkel és programokkal szemben nyújtottak be megsemmisítési kereseteket, amelyek elfogadása nem volt SKV-hoz kötve.⁶⁷ A kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy ugyanezen lehetőség kiterjeszhető-e a szélerőművek telepítésének engedélyezésével kapcsolatos azon egyedi határozatokkal szemben benyújtott keresetekre, amelyek e terveket és programokat hajtják végre.⁶⁸

125. Az észrevételeket benyújtó felek ellentétes álláspontot képviselnek ebben a kérdésben:

- A Bizottság úgy értelmezi, hogy az SKV-irányelvvel ellentétes tervek és programok joghatásai kivételes fenntartásának lehetősége csak az e tervek és programok közvetlen megsemmisítésére irányuló kereset keretében fogadható el. Nem tartja indokoltnak e lehetőségnek az engedélyekről szóló egyedi határozatokra történő kiterjesztését.
- A belga kormány az ellentétes álláspontot képviseli. Véleménye szerint a jogszerűtlenségi kifogás (amellyel az SKV-irányelv megsértése miatt közvetetten magát a tervet vagy programot vitatják a valamely egyedi projektre vonatkozó engedély érvényessége megtámadásának eszközeként) eljárásjogi szabályozása a Bíróság ezen ítélkezési gyakorlatának alkalmazását javasolja.⁶⁹

126. A belga kormány érvelése számomra – absztrakt értelemben – meggyőzőbbnek tűnik. Végül is a kétféle jogorvoslati mód (közvetlen és közvetett keresetek) ugyanazon célra irányul, azaz a jogrend megtisztítására – a jelen ügy szempontjából – az uniós joggal ellentétes határozatoktól és szabályoktól.

65 Comune di Corridonia és társai ítélet, 43. pont; 2018. február 28-i Comune di Castibellino ítélet (C-117/17, EU:C:2018:129), 30. pont; 2019. július 29-i Inter-Environnement Wallonie és Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ítélet (C-411/17, EU:C:2019:622), 175. pont.

66 Egyfelől, hogy az e szabályozást lehetővé tevő nemzeti jogszabályok az érdekeltek számára nem kínálhatják a lehetőséget az uniós jog megkerülésére, vagy arra, hogy azok alkalmazását mellőzzék, másfelől pedig hogy az annak szabályozására szolgáló értékelés ne csak e projekt jövőbeli környezeti hatásaira terjedjen ki, hanem vegye figyelembe az annak megvalósításától kezdődően előidézett környezeti hatást is.

67 Inter-Environnement Wallonie ítélet; Association France Nature Environnement ítélet.

68 Ahogyan azt már kifejtettem, a kérdést előterjesztő bíróság szerint a belga jogban a bíróság az előtte folyamatban lévő jogvitában felhozott, jogellenességi kifogás alapján csak az egyedi határozatokat semmisítheti meg, a terveket és programokat azonban nem.

69 Ebben a tekintetben arra hivatkozik, hogy a tervekkel és programokkal szembeni közvetlen kereseteket rövid időn belül kell benyújtani, miközben a jogszerűtlenségi kifogásokra időbeli korlát nélkül lehet hivatkozni. Ez utóbbi esetben a jogbiztonság szélesebb körben érvényesül, mivel a terveket és programokat nagyobb számú egyedi határozatban alkalmazták.

127. A jogbiztonságra irányuló törekvés jelenti az egyik olyan megfontolást, amely miatt a Bíróság fejlesztette az uniós joggal összeegyeztethetetlen nemzeti aktusok joghatásainak átmeneti fenntartásával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát. Az ilyen aktus érvénytelenségének megállapítása által előidézett bizonytalanság (vagy joghézag) növekszik, ha a megsemmisítés iránti (közvetlen) keresetek *erga omnes* hatályát állapítják meg, azonban ez a közvetett keresetek esetében is előfordul, ha helyt adnak a jogszerűtlenségi kifogásoknak.⁷⁰ Ez utóbbiak megsokszorozódása valójában ugyanazon következményeket idézheti elő, mint a vonatkozó rendelkezés közvetlen megsemmisítése.⁷¹

128. A Bíróság által a Winner Wetten ügyben figyelembe vett párhuzamosság alkalmazása tehát igazolja, hogy az elsőbbség „kizáró hatályának” a nemzeti bíróság által történő felfüggesztésére a jogszerűtlenségi kifogások keretében is sor kerülhet, az SKV-irányelv megsértésével elfogadott tervek vagy programok végrehajtásával kapcsolatos egyedi határozatok meghozatala előtt.⁷²

129. Ezenkívül nem szabad megfélemlkezni arról, hogy az SKV elvégzésére vonatkozó kötelezettség olyan *eljárási* követelmény, amelynek bizonyos tervek és programok elfogadásakor kell teljesülnie. Lehetséges, hogy ez utóbbiaknak – még ha azokra nem is vonatkoznak ezek a követelmények – olyan *érdemi* tartalmuk van, amely a környezet magas szintű védelmét tükrözi.

130. E körülmény (amely részben megmagyarázza a Bíróság fent ismertetett „megengedő” ítélkezési gyakorlatát) egyaránt kapcsolódik az előírt SKV nélkül elfogadott tervvel vagy programmal szemben benyújtott, megsemmisítésre irányuló közvetlen keresetekhez, valamint a közvetett keresetekhez, amelyek esetében az uniós jog megsértése a terv vagy program végrehajtásával kapcsolatban hozott egyedi határozatokkal szemben előterjesztett jogszerűtlenségi kifogáson keresztül merül fel.

131. Végül, a környezetvédelem és a valamely tagállam áramellátásának biztosítása olyan, közérdeken alapuló kényszerítő okoknak minősülnek, amelyeket a Bíróság elfogadott az SKV-irányelv megsértésével elfogadott nemzeti jogi aktusokkal szembeni elsőbbség „kizáró hatálya” felfüggesztésének igazolásaként.

132. A jelen ügyben legalább e kényszerítő okok egyike (a környezetvédelem)⁷³ igazolhatja az öt szélerőműnek Aalter és Nevele települések területén történő építésére vonatkozó engedélyek, valamint – közvetetten – az azokhoz kapcsolódó jogszabályok joghatásainak átmeneti fenntartását.

133. E kivételes lehetőséggel – amelyet a Bíróság a nemzeti bíróság számára elismerhet – csak akkor lehet élni, ha az Inter-Environnement Wallonie ítéletben foglalt valamennyi követelmény teljesül,⁷⁴ nevezetesen:

- A megtámadott nemzeti jogi rendelkezésnek a környezetvédelmi tárgyú uniós jog helyes átültetésére irányuló intézkedést kell képeznie.
- Valamely új nemzeti jogi rendelkezés elfogadása és hatálybalépése nem kerülheti el a megtámadott nemzeti jogi rendelkezés megsemmisítéséből eredő, a környezetre gyakorolt káros hatásokat.

⁷⁰ Egyes tagállamokban az eljárási mechanizmusok lehetővé teszik a valamely közvetlen kereset alapján hozott, megsemmisítést megállapító ítélet joghatásainak más, hasonló esetekre történő kiterjesztését. Bár a belga jogban létezik e mechanizmusok egyike, az engedély semmissége „kiterjeszthető” egyéb, hasonló engedélyekre a VLAREM II 5.20.6. szakasza és a körlevél érvénytelensége alapján, ami ez utóbbiak alkalmazásának *erga omnes* hatállyal történő megakadályozásával lenne egyenlő annak elismerését követően, hogy nem kapcsolódnak az SKV-irányelvhez.

⁷¹ A Winner Wetten ítélet 65. pontja megjegyzi: „E hatáskör gyakorlása során a Bíróság dönthet úgy, hogy az ilyen aktus megsemmisítéséből vagy érvénytelenségének megállapításából eredő joghatásokat a megállapított jogellenességet orvosló új aktus elfogadásáig fel kell függeszteni.”

⁷² Winner Wetten ítélet, 67. és 68. pont.

⁷³ Bár ezen értékelés elvégzése a kérdést előterjesztő bíróság feladata, úgy tűnik, hogy az Aalter és Nevele településeken található öt szélerőmű működésének megszűnése nem jár jelentős hatással az áramellátásra Belgiumban, ahogyan arra a Bizottság a tárgyaláson rámutatott. Eltérő lenne a helyzet, ha a hasonló engedélyek ellen benyújtott keresetek megsokszorozódása miatt a megsemmisítés valamennyi szélerőművet érintené a flamand régióban.

⁷⁴ 59–63. pont. Ugyanebben az értelemben: Association France Nature Environnement ítélet, 43. pont.

- A vitatott nemzeti jogi rendelkezés megsemmisítésének azzal a következménnyel kell járnia, hogy a környezetvédelmi tárgyú uniós jog átültetésével kapcsolatban olyan joghézag keletkezik, amely a környezetre nézve károsabb lenne abban az értelemben, hogy e megsemmisítés alacsonyabb szintű védelmet eredményezne, és ily módon ellentétes lenne magával az uniós jog alapvető célkitűzésével.
- A megtámadott nemzeti jogi rendelkezés joghatásainak kivételes fenntartása csak a megállapított szabálytalanság orvoslását szolgáló intézkedések elfogadásához feltétlenül szükséges időre terjedhet ki.

134. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban foglalt információk és a benyújtott észrevételek alapján e követelmények a jelen jogvitában teljesülnek.

- A VLAREM II 5.20.6. szakasza és a körlevél a környezetvédelmi tárgyú uniós jog – amely a 2009/28 irányelvet jelenti – helyes átültetésére irányuló intézkedést képez. A szélerőműparkok által történő villamosenergia-termelés fejlesztése a belga államnak a megújuló energiaforrásokból származó villamosenergia-termelés 2020-ra történő növelésére irányuló stratégiájának nélkülözhetetlen eleme.
- A VLAREM II 5.20.6. szakasza és a körlevél a szélerőműparkok telepítésére vonatkozó belga szabályozás egyik releváns elemét jelentette, és 2012. március 31-től kezdődően – a kérdést előterjesztő bíróság tájékoztatása szerint – nagymértékben alapul szolgált a szélerőművek telepítésére vonatkozó egyedi engedélyek megadásához.
- Valamely új nemzeti jogi rendelkezés elfogadása és hatálybalépése nem kerülheti el a VLAREM II 5.20.6. szakasza és a körlevél megsemmisítéséből eredő, a környezetre gyakorolt káros hatásokat. Ez a megsemmisítés megnyitja a lehetőséget a flamand régióban 2012. március 31. óta kiadott, szélerőművek telepítésére vonatkozó engedélyek jogszerűségének áttételesen történő vitatása előtt, ami azzal a következménnyel jár, hogy e szélerőművek leállításáról is születhet döntés.
- A VLAREM II 5.20.6. szakasza és a körlevél megsemmisítése azzal a következménnyel járna, hogy a környezetvédelmi tárgyú uniós jog átültetésével kapcsolatban olyan joghézag keletkezik, amely a környezetre nézve károsabb. Konkrétan, a flamand régióban eltűnnének a szélerőművek által kibocsátott zajra, az általuk keltett árnyékokra, valamint a velük összefüggő biztonságra vonatkozó referenciaszabályok, ami azzal a veszéllyel járna, hogy e szélerőművek telepítésére a környezetvédelem tekintetében alacsonyabb védelmi szinten kerülhetne sor.

135. Összefoglalva, logikusabbnak tűnik, hogy a Bíróság elismerje, hogy a nemzeti bíróság – ha az a belső jogában szerepel –⁷⁵ kivételesen fenntarthatja a VLAREM II 5.20.6. szakasza és a körlevél, valamint a szélerőművek telepítésére vonatkozóan e szabályok alapján kiadott engedélyek joghatásait a megállapított szabálytalanságot orvosló intézkedések meghozatalához feltétlenül szükséges ideig, azaz mindaddig, amíg az elengedhetetlen ahhoz, hogy az illetékes regionális hatóságok elvégezzék az e szabálygyűttesre vonatkozó SKV-t.

136. Ezenkívül, ha e vizsgálatnak kedvező eredménye lenne, a flamand szabályozást az SKV hiányának orvoslását követően tovább lehetne alkalmazni az SKV-irányelvhez igazított tervként vagy programként.

⁷⁵ Ebben a tekintetben jogszabályi és az ítélkezési gyakorlatban alkalmazott mechanizmusokat egyaránt figyelembe vesz az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 10. pont 1. alpontja alapján.

IV. Véggövetkeztetés

137. A kifejtettek alapján azt javasolom a Bíróságnak, hogy a Raad voor Vergunningsbetwistingen (engedélyezéssel kapcsolatos jogvitákban eljáró bíróság, Belgium) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

- „1) Az olyan nemzeti szabályozás, amely a szélerőműparkok által keltett árnyékra, a velük összefüggő biztonságra, valamint az általuk kibocsátott zajra vonatkozó pontos szabályokat tartalmaz a villamosenergia-termelő szélerőművek telepítésére vonatkozó jövőbeli projektek helyszínének és jellemzőinek engedélyezésére szolgáló referenciakeretként, a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2001. június 27-i 2001/42/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikkének a) pontja szerinti »tervek és programok« fogalmába tartozik, és a környezetre jelentős hatással járhat, ezért azzal összefüggésben előzetesen stratégiai környezeti vizsgálatot szükséges végezni az említett irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerint.
- 2) A kérdést előterjesztő bíróság, abban az esetben, ha helyt ad a keresetnek, valamint a vitatott belső szabályozással összefüggésben felhozott jogellenességi kifogásnak, korlátozhatja az alapjogvitában hozott ítéletének időbeli hatályát a szélerőművek telepítésére vonatkozó engedélyek joghatásainak a környezet védelme, valamint adott esetben az áramellátás biztosítása céljából történő átmeneti fenntartása érdekében. E lehetőség a 2012. február 28-i Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne ítéletben (C-41/11, EU:C:2012:103) meghatározott, azon követelmények teljesülésétől függ, amelyek – a jelen ügyet érintő részben – a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. április 23-i 2009/28/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel kapcsolatosak.”