



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

25. juni 2020 *

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2001/42/EF – miljøkonsekvensvurdering – byggetilladelse til at opføre og drive vindmøller – artikel 2, litra a) – begrebet »planer og programmer« – betingelser for indrømmelse af tilladelse fastsat i en bekendtgørelse og et cirkulære – artikel 3, stk. 2, litra a) – nationale retsakter, der fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til gennemførelse af projekter – ingen miljøvurdering – opretholdelse af virkningerne af de nationale retsakter og af de tilladelser, som er indrømmet i henhold hertil, efter at det er fastslået, at disse retsakter er i strid med EU-retten – betingelser«

I sag C-24/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Raad voor Vergunningsbetwistingen (domstol i sager om forvaltningsretlige tilladelser, Belgien) ved afgørelse af 4. december 2018, indgået til Domstolen den 15. januar 2019, i sagen

A m.fl.

mod

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

procesdeltager:

Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan og I. Jarukaitis og dommerne E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, C. Toader (refererende dommer), F. Biltgen, A. Kumin, N. Jääskinen og N. Wahl,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 9. december 2019,

* Processprog: nederlandsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- A m.fl. ved advokaten T. Swerts, W.-J. Ingels, og L. Nijs,
- Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW ved advokaten T. Malfait og V. McClelland,
- den belgiske regering ved C. Pochet, M. Jacobs og P. Cottin, som befuldmægtigede, bistået af advocaat J. Vanpraet,
- den nederlandske regering ved M. Bulterman, M. Gijzen og M. Noort, som befuldmægtigede,
- Det Forenede Kongeriges regering ved Z. Lavery, som befuldmægtiget, bistået af R. Warren, QC, og barrister D. Blundell,
- Europa-Kommissionen ved E. Manhaeve og M. Noll-Ehlers, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 3. marts 2020, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, litra a), og artikel 3, stk. 2, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (EFT 2001, L 197, s. 30).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem A m.fl. og Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (den ansvarlige embedsmand for det regionale byplanlægningskontor for departementet Flandern, afdeling Østflandern, Belgien) vedrørende sidstnævntes beslutning om at indrømme en elproducent og -leverandør en byggetilladelse til opførelse og drift af fem vindmøller på et sted, hvor A m.fl. er bosiddende.

Retsforskrifter

Folkeret

- 3 Konventionen om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne, der blev undertegnet i Espoo (Finland) den 26. februar 1991 (herefter »Espookonventionen«), blev godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne den 24. juni 1997 og trådte i kraft den 10. september samme år.
- 4 Espookonventionens artikel 2, stk. 7, har følgende ordlyd:

»Vurderinger af virkningerne på miljøet ifølge denne konvention skal som mindstekrav gennemføres i den påtænkte aktivitets projektfase. I det nødvendige omfang skal parterne bestræbe sig på at overføre principperne om vurdering af virkningerne på miljøet til deres politik, planer og programmer.«

EU-retten

- 5 Fjerde betragtning til direktiv 2001/42 har følgende ordlyd:

»Miljøvurdering er et vigtigt værktøj til integrering af miljøhensyn i udarbejdelsen og vedtagelsen af visse planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet i medlemsstaterne, fordi det herved sikres, at der tages hensyn til en sådan indvirkning af gennemførelsen af planer og programmer under deres udarbejdelse, og inden de vedtages.«

- 6 Direktivets artikel 1 med overskriften »Formål« bestemmer:

»Formålet med dette direktiv er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer med henblik på at fremme bæredygtig udvikling ved sikring af, at der i overensstemmelse med dette direktiv gennemføres en miljøvurdering af bestemte planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet.«

- 7 Dette direktivs artikel 2 er affattet således:

»I dette direktiv forstås ved:

- a) »planer og programmer«: planer og programmer, herunder sådanne der medfinansieres af Det Europæiske Fællesskab, samt ændringer deri
 - som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, og
 - som kræves ifølge love og administrative bestemmelser
- b) »miljøvurdering«: udarbejdelse af en miljørapport, gennemførelse af høringer, hensyntagen til miljørapporten og til resultaterne af høringerne ved beslutningstagning samt underretning om afgørelsen i overensstemmelse med artikel 4-9

[...]«

- 8 Samme direktivs artikel 3 med overskriften »Anvendelsesområde« har følgende ordlyd:

»1. Der skal for de i stk. 2-4 omhandlede planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, gennemføres en miljøvurdering, som skal være i overensstemmelse med dette direktivs artikel 4-9.

2. Med forbehold af stk. 3 gennemføres der en miljøvurdering for alle planer og programmer:

- a) som udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til [Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT 1985, L 175, s. 40)] [...]

[...]«

- 9 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012, L 26, s. 1) ophævede og erstattede direktiv 85/337.
- 10 Punkt 3, litra i), i bilag II til direktiv 2011/92 omhandler »[a]nlæg til udnyttelse af vindkraft til energiproduktion (vindmølleparker)«.

Belgisk ret

Vlarem II

- 11 Besluit van de Vlaamse regering houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (den flamske regerings bekendtgørelse om almindelige og sektorspecifikke bestemmelser på miljøbeskyttelsesområdet) af 1. juni 1995 (*Belgisch Staatsblad* af 31.7.1995, s. 20526) blev i den udgave, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »Vlarem II«), vedtaget bl.a. til gennemførelse af decreet van de Vlaamse Raad betreffende de milieuvergunning (det flamske parlaments dekret om miljøgodkendelse) af 28. juni 1985 (*Belgisch Staatsblad* af 17.9.1985, s. 13304) samt af decreet van de Vlaamse Raad houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (den flamske regerings dekret om almindelige bestemmelser vedrørende miljøforvaltning, herefter »DABM«), af 5. april 1995 (*Belgisch Staatsblad* af 3.6.1995, s. 15971). Vlarem II fastsætter de almindelige og sektorspecifikke miljømæssige krav vedrørende dels de skadevirkninger eller risici, som kan fremkaldes af bestemte anlæg og aktiviteter, dels afhjælpningen af eventuelle skader, som påføres miljøet ved driften heraf.
- 12 Ved artikel 99 i besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het [Vlarem II], wat betreft de actualisatie van voormelde besluiten aan de evolutie van de techniek (den flamske regerings bekendtgørelse om ændring af den flamske regerings bekendtgørelse af 6.2.1991 om fastsættelse af det flamske reglement for miljøgodkendelser og om ændring af [Vlarem II] med henblik på disse bekendtgørelsers tilpasning til den tekniske udvikling) af 23. december 2011 (*Belgisch Staatsblad* af 21.3.2012, s. 16474), indførtes en afdeling 5.20.6 i Vlarem II om anlæg til elproduktion ved hjælp af vindkraft.
- 13 Denne afdeling, som har overskriften »Anlæg til elproduktion ved hjælp af vindkraft«, indeholder bl.a. bestemmelser om vingebladernes slagskygge (begrænsning af denne skygges stroboskopvirkning), om vindmøllernes sikkerhed (forekomst af visse detektorsystemer og systemer til automatisk stop) og om støj (gennemførelse af akustiske målinger).
- 14 Hvad angår slagskygge bestemmer artikel 5.20.6.2.1 i Vlarem II følgende:

»Hvis et objekt, der påvirkes af slagskygge, befinder sig inden for en omkreds af en vindmølles forventede årlige slagskygge på fire timer, udstyres sidstnævnte med en anordning til automatisk stop.«
- 15 Artikel 5.20.6.2.2 i Vlarem II forpligter operatøren til at føre en journal pr. vindmølle og til heri at anføre visse oplysninger om slagskyggen samt til at udarbejde en kontrolrapport i hvert fald de to første driftsår.

16 Artikel 5.20.6.2.3 i Vlarem II har følgende ordlyd:

»Hvert relevant objekt, der påvirkes af slagskygge i et industriområde, hvor der ikke er boliger, må maksimalt udsættes for 30 timers effektiv slagskygge årligt og maksimalt 30 minutters effektiv slagskygge dagligt.

Hvert relevant objekt, der påvirkes af slagskygge i alle andre områder, og boliger i industriområder må maksimalt udsættes for otte timers effektiv slagskygge årligt og maksimalt 30 minutters effektiv slagskygge dagligt.«

17 På sikkerhedsområdet fastsætter artikel 5.20.6.3.1 i Vlarem II, at alle vindmøller skal opføres i overensstemmelse med de sikkerhedskrav, der er defineret i normen IEC61400 eller tilsvarende, og skal attesteres. Bekendtgørelsens artikel 5.20.6.3.2 foreskriver, at alle vindmøller skal udstyres med sikkerhedsudstyr, der bl.a. består af udstyr til beskyttelse mod risici, der er forbundet med overisning og lynnedslag, samt med et hjælpesystem til bremsning og et online-kontrolsystem til at opdage unormale forhold, idet de sendes til vindmøllens egen kontrolenhed.

18 Hvad angår støj fastsætter artikel 5.20.6.4.2 i Vlarem II maksimalgrænseværdier for støj i fri luft i nærheden af boliger:

»Den konkrete støj fra en vindmølle i fri luft er, medmindre andet fastsættes i miljøgodkendelsen, begrænset af evalueringsperioden og til nærheden til andre boliger eller det nærmeste boligområde, til den vejledende værdi, der er fastsat i bilag 5.20.6.1, eller til den basisstøj, der er omhandlet i punkt F14, 3, i afsnit I i bilag 4B til nærværende bekendtgørelse. $L_{sp} \leq MAX(\text{vejledende værdi, LA 95})$.

Såfremt basisstøjen er afgørende, skal afstanden mellem vindmøllerne og boliger overstige tre gange rotors diameter.«

19 Bilag 5.20.6.1 til Vlarem II indeholder følgende angivelser:

»Områdets anvendelsesformål i henhold til godkendelsen	Indikativ værdi af den konkrete støj i fri luft dB(A)		
	Dag	Aften	Nat
1° Landbrugsområder, rekreative områder og opholdsområder	44	39	39
2a° Områder eller dele af områder, med undtagelse af bebyggede områder eller dele af bebyggede områder, der befinder sig mindre end 500 m fra industriområder	50	45	45
2b° Bebyggede områder eller dele af bebyggede områder, der befinder sig mindre end 500 m fra industriområder	48	43	43
3a° Områder eller dele af områder, med undtagelse af bebyggede områder eller dele af bebyggede områder, der befinder sig mindre end 500 m fra områder, der er bestemt til håndværksvirksomheder og små og mellemstore virksomheder, serviceområder eller udvindingsområder under udvindingen	48	43	43
3b° Bebyggede områder eller dele af bebyggede områder, der befinder sig mindre end 500 m fra områder, der er bestemt til håndværksvirksomheder og små og mellemstore virksomheder, tjenesteområder eller udvindingsområder under udvindingen	44	39	39
4° Boligområder	44	39	39
5° Industriområder, tjenesteområder, områder bestemt til offentlige anlæg og til anlæg for offentlige tjenesteydelser og udvindingsområder under udvindingen	60	55	55
5° Landbrugszoner	48	43	43
6° Forlystelsesområder med undtagelse af rekreative områder og opholdsområder	48	43	43
7° Alle andre områder, med undtagelse af stødpudezoner, militærområder og områder, som er genstand for indikative værdier fastsat i særbekendtgørelser	44	39	39
8° Stødpudezoner	55	50	50
9° områder eller dele af områder, der befinder sig mindre end 500 m fra områder, der er bestemt til grusgravning, under udvindingen	48	43	43
10° Landbrugsområder	48	43	43«

2006-cirkulæret

- 20 Omzendbrief EME/2006/01-RO/2006/02 (cirkulære EME/2006/01-RO/2006/02) af 12. maj 2006 med titlen »Vurderingsramme og krydsoverensstemmelse med hensyn til opførelse af vindmøller« (*Belgisch Staatsblad* af 24.10.2006, s. 56705) udgør i den udgave, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »2006-cirkulæret«), som det fremgår af punkt 3 heri, en ajourføring af et cirkulære af 17. juli 2000.
- 21 Ifølge 2006-cirkulærets punkt 3.1 indeholder det et vist antal forhold, der skal tages i betragtning, når det besluttet at opføre en vindmølle. Punkt 3.1.1-3.1.14 indeholder forskellige betragtninger om klynger, underlagets anvendelse, habitater, landbrug, industrigrunde, havneområder, sport og fritid, landskaber, støjpåvirkning, slagskygge og lysreflektering, sikkerhed, natur, vurdering af virkningerne på miljøet og om luftfart.
- 22 Særligt har dette cirkulæres punkt 3.1.9 med overskriften »Støjpåvirkning« følgende ordlyd:

»Det omfang, hvori vindmøllerne kan medføre gener, afhænger af forskellige faktorer, såsom vindmøllernes effekt, form, aksens højde og antallet af vindmøller. Underlagets art (vand, jord), afstanden til beboere i nærheden og basisstøjniveauet har betydning. Normalt øges basisstøjen mere med vinden end med intensiteten af vindmøllens effekt.

I henhold til artikel 5.20, stk. 2, i afsnit II i Vlarem [II] finder ingen støjstandard anvendelse. Miljøgodkendelsen kan ikke desto mindre pålægge grænseværdier for støjemissioner i forhold til den omkringliggende situation. De foranstaltninger, der er skal træffes ved kilden, skal svare til det aktuelle tekniske niveau. Der kan anvendes internationalt anerkendt software til at vurdere den specifikke støj fra vindmøllerne. Basisstøjen skal fastlægges af en miljøekspert, som har autorisation inden for støj og vibrationer.

Når det nærmeste fremmede bebyggede område eller det nærmeste boligområde befinder sig 250 m fra vindmøllens mast, kan generne forårsaget af vindmøllen eller af vindmølleparken anses for at være begrænsede til et acceptabelt niveau.

Når afstanden er mindre end eller lig med 250 m, følges denne fremgangsmåde.

Den specifikke støj fastlægges nær det nærmeste fremmede bebyggede område eller det nærmeste boligområde. For at vurdere, om en vindmølle eller en vindmøllepark må opføres på et bestemt sted, foretages som undtagelse til bilag 2.2.1 til afsnit II i Vlarem [II] en vurdering af den specifikke støj i lyset af følgende miljøkvalitetsstandarder vedrørende støj i fri luft:

Referenceværdier i dB(A) i fri luft

Område	Miljøkvalitetsstandarder i dB(A) i fri luft		
	Dag	Aften	Nat
1° Landbrugsområder, rekreative områder og opholdsområder	49	44	39
2° Områder eller dele af områder, der befinder sig mindre end 500 m fra de områder, der er nævnt i punkt 3, eller områder, som er bestemt til offentlige anlæg og til anlæg for offentlige tjenesteydelser	54	49	49
3° Områder eller dele af områder, der befinder sig mindre end 500 m fra områder, der er bestemt til industrivirksomheder og små og mellemstore virksomheder, tjenesteområder eller udvindingsområder under udvindingen	54	49	44
4° Bebyggede områder	49	44	39
5° Industriområder, serviceområder, områder, der er bestemt til offentlige anlæg og til anlæg for offentlige tjenesteydelser, og udvindingsområder under udvindingen	64	59	59
6° Forlystelsesområder med undtagelse af rekreative områder og opholdsområder	54	49	44
7° Alle andre områder, med undtagelse af stødpudezoner, militærområder og områder, som er genstand for indikative værdier fastsat i særbekendtgørelser	49	44	39
8° Stødpudezoner	59	54	54
9° Områder eller dele af områder, der befinder sig mindre end 500 m fra områder, der er bestemt til grusgravning, under udvindingen	59	54	49

Den specifikke støj skal fastlægges ved en vindhastighed på 8 m/s og i den mindst gunstige vindretning, dvs. når støjgenerne fra vindmøllerne er størst på det vurderede sted.

Såfremt den specifikke støj overholder de ovennævnte miljøkvalitetsstandarder, eller den specifikke støj nær det nærmeste fremmede bebyggede område eller det nærmeste boligområde er lavere end 5 dB(A) ved basisstøjen, kan generne forårsaget af vindmøllen eller af vindmølleparken anses for at være begrænsede til et acceptabelt niveau.«

23 2006-cirkulærets punkt 3.1.10 med overskriften »Slagskygge – lysreflekser« har følgende ordlyd:

»Vindmøllernes vingeblade i bevægelse kan ved at kaste slagskygge og lysreflekser skabe gener for både de personer, som bor i området, og for dem, som arbejder i dette område, samt for dyrkning (drivhuse).

Slagskyggens omrids kan beregnes ved hjælp af særlig software, der er udbredt i hele verden. Ved vurderingen af slagskyggens gener anses maksimalt 30 timers effektiv slagskygge årligt i beboede, bebyggede områder for acceptabelt. Såfremt skyggeeffekten er større, skal det undersøges, i hvilket omfang der kan træffes afhjælpende foranstaltninger (f.eks. persienner, vinduesfilm etc.). [...]

De eventuelle virkninger skal beskrives i notatet om beliggenheden.«

- 24 Hvad angår valget af opførelse berører 2006-cirkulæret ligeledes princippet om byplanmæssig tilgang (punkt 3.2.1), som tilsigter at afgrænse de områder, der ud fra et byplanlægningsmæssigt, miljømæssigt og vindmæssigt synspunkt er ideelle, og giver en oversigt over de områder, som er relevante med henblik på udstedelse af en tilladelse til opførelse af vindmøller (punkt 3.2.2). Endelig giver cirkulæret en oversigt over den rolle, som arbejdsgruppen for vindkraft har (punkt 4).

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 25 Den 30. november 2016 udstedte den ansvarlige embedsmand for det regionale byplanlægningskontor for departementet Flandern, afdeling Østflandern, efter en sagsbehandling, der var blevet indledt i 2011, på visse betingelser en byggetilladelse (herefter »tilladelsen af 30. november 2016«) til Electrabel SA med henblik på at opføre og drive fem vindmøller i kommunerne Aalter (Belgien) og Nevele (Belgien) (herefter »vindmølleparkprojektet«). Denne tilladelse krævede navnlig, at visse betingelser, der var fastsat i henholdsvis bestemmelserne i afdeling 5.20.6 i Vlarem II og i 2006-cirkulæret (herefter samlet »bekendtgørelsen og 2006-cirkulæret«), blev overholdt.
- 26 A m.fl. har i deres egenskab af beboere på det sted, der er fastlagt til opførelsen af vindmølleparkprojektet, anlagt sag for den forelæggende ret, Raad voor Vergunningsbetwistingen (domstol i sager om forvaltningsretlige tilladelser, Belgien), med påstand om annullation af tilladelsen af 30. november 2016. Til støtte for deres påstand har A m.fl. gjort gældende, at bekendtgørelsen og 2006-cirkulæret, som lå til grund for udstedelsen af denne tilladelse, er i strid med artikel 2, litra a), og artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42, eftersom disse nationale retsakter ikke havde været genstand for en miljøvurdering, hvilket er i strid med bestemmelserne i dette direktiv, som fortolket af Domstolen i navnlig dom af 27. oktober 2016, D'Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:816). Ifølge A m.fl. fremgår det af denne dom, at en regelfastsættende national retsakt, der indeholder forskellige bestemmelser vedrørende opstilling af vindmøller, som skal overholdes i forbindelse med udstedelse af administrative godkendelser til opførelse og drift af sådanne anlæg, henhører under begrebet »planer og programmer« i dette direktivs forstand og dermed skal underkastes en miljøvurdering.
- 27 Den ansvarlige embedsmand for det regionale byplanlægningskontor for departementet Flandern, afdeling Østflandern, har for sit vedkommende i det væsentlige anført, at bekendtgørelsen og 2006-cirkulæret ikke henhører under begrebet »planer og programmer« som omhandlet i direktiv 2001/42, idet disse retsakter ikke udgør en tilstrækkeligt fuldstændig ramme, for at de kan betragtes som en sammenhængende ordning for planlagte opførelser af vindmøller.
- 28 Henset til præciseringerne i dommen af 27. oktober 2016, D'Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:816), nærer den forelæggende ret tvivl om, hvorvidt bekendtgørelsen og 2006-cirkulæret burde have været genstand for en miljøvurdering. Den er derfor i tvivl om, hvorvidt såvel disse retsakter som tilladelsen af 30. november 2016, der blev vedtaget på grundlag af de nævnte retsakter, er i overensstemmelse med direktiv 2001/42.
- 29 Denne ret har endvidere opfordret Domstolen til at genoverveje den retspraksis, der blev indledt ved dom af 22. marts 2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2012:159), og senere er blevet bekræftet ved domme af 7. juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-671/16, EU:C:2018:403) og Thybaut m.fl. (C-160/17, EU:C:2018:401), samt dom af 8. maj 2019, »Verdi

Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus« m.fl. (C-305/18, EU:C:2019:384), og domme af 12. juni 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483) og Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484), hvorefter formuleringen »som kræves ifølge love og administrative bestemmelser«, der fremgår af artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42, skal fortolkes således, at der med forbehold for miljøvurderingen på de heri fastsatte betingelser som omhandlet i denne bestemmelse og til gennemførelse heraf »kræves« planer og programmer, hvis vedtagelse sker »inden for rammerne af« nationale love og administrative bestemmelser.

30 Den forelæggende ret har under henvisning til punkt 18 og 19 i forslag til afgørelse fra generaladvokat Kokott i sagen Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2011:755), anført, at Domstolen bør give forrang til en fortolkning, der er mere i tråd med EU-lovgivers hensigt, hvilket indebærer en begrænsning af rækkevidden af artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42 til at omfatte de retsakter, som skal vedtages i medfør af love eller administrative bestemmelser.

31 På denne baggrund har Raad voor Vergunningsbetwistingen (domstol i sager om forvaltningsretlige tilladelser) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Følger det af [...] artikel 2, litra a), og artikel 3, stk. 2, litra a), [i direktiv 2001/42], at artikel 99 i [den flamske regerings bekendtgørelse om ændring af den flamske regerings bekendtgørelse af 6. februar 1991 om fastsættelse af det flamske reglement for miljøgodkendelser og af Vlarem II] med henblik på disse bekendtgørelses tilpasning til den tekniske udvikling, [som indførte] afdeling 5.20.6 om anlæg til produktion af elektricitet ved hjælp af vindenergi [...] i Vlarem II, og [2006-cirkulæret], der begge indeholder [forskellige] bestemmelser om [opstilling af] vindmøller, herunder bestemmelser om sikkerhed og alt efter omstændighederne de for de enkelte planzoner beregnede normer for slagskygge og støjniveau, skal kvalificeres som [»planer og programmer«] i direktivets forstand?

2) Såfremt det viser sig, at der burde være gennemført en miljøvurdering[,] før [bekendtgørelsen og 2006-cirkulæret] blev [vedtaget], kan [Raad voor Vergunningsbetwistingen (domstol i sager om forvaltningsretlige tilladelser)] da foreløbigt opretholde de ulovlige [retsvirkninger] af [bekendtgørelsen og 2006-cirkulæret]? I så henseende må der stilles en række delspørgsmål:

a) Kan [retningslinjer, som forvaltningen fastlægger for sig selv,] som [2006-cirkulæret, som den pågældende myndighed har vedtaget inden for grænserne af sit skøn og råderum], hvorfor der ikke er tale om, at den kompetente myndighed er tildelt en egentlig kompetence til at udfærdige »planen eller programmet«, og der heller ikke findes en formel [vedtagelsesprocedure, sidestilles med] [»en plan eller et program«] som omhandlet i [...] artikel 2, litra a), [i direktiv 2001/42]?

b) Er den omstændighed, at [retningslinjer, som forvaltningen fastlægger for sig selv,] eller en almindelig regel som [bekendtgørelsen og 2006-cirkulæret] fastsætter en begrænsning af den skønsmargen, der tilkommer den myndighed, der udsteder tilladelser, tilstrækkeligt til, at disse forskrifter kan [sidestilles med] en [»plan eller et program«] som omhandlet i [artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42], selv om [denne bekendtgørelse og dette cirkulære] ikke er [...] en nødvendig betingelse for at meddele en tilladelse eller ikke har til formål at udgøre en ramme for fremtidige tilladelser, uanset [at] EU-lovgiver har anført, at dette formål er en del af definitionen af »planer og programmer[«]?

c) Kan [retningslinjer, som forvaltningen fastlægger for sig selv,] hvis fastsættelse beror på retssikkerhedshensyn og således udgør en fuldstændig frivillig afgørelse som [2006-cirkulæret], defineres som en »plan eller et program« som omhandlet i [...] artikel 2, litra a), [i direktiv 2001/42,] og går en sådan fortolkning ikke imod Domstolens retspraksis, hvorefter en formålsbestemt fortolkning af et direktiv ikke må afvige væsentligt fra EU-lovgivers klart udtrykte vilje?

- d) Kan afdeling 5.20.6 [Vlarem] II, hvilken der ikke var pligt til at fastsætte, defineres som en »plan eller et program« som omhandlet i [...] artikel 2, litra a), [i direktiv 2001/42,] og går en sådan fortolkning ikke imod Domstolens retspraksis, hvorefter en formålsbestemt fortolkning af et direktiv ikke må afvige væsentligt fra EU-lovgivers klart udtrykte vilje?
- e) Kan [retningslinjer, som forvaltningen fastlægger for sig selv,] og en normativ regeringsbekendtgørelse som [bekendtgørelsen og 2006-cirkulæret], der har en begrænset vejledende værdi, eller i det mindste ikke opstiller nogen ramme, hvoraf der kan udledes nogen ret til gennemførelse af et projekt, og hvoraf der ikke kan afledes nogen ret til en ramme, inden for hvilken der stadig kan tillades projekter, [sidestilles med] »en plan eller et program« [som definerer »rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv [85/337]«] som omhandlet i [...] artikel 2, litra a), og artikel 3, stk. 2, [litra a), i direktiv 2001/42,] og går en sådan fortolkning ikke imod Domstolens retspraksis, hvorefter en formålsbestemt fortolkning af et direktiv ikke må afvige væsentligt fra EU-lovgivers udtrykte vilje?
- f) Kan [retningslinjer, som forvaltningen fastlægger for sig selv,] såsom [2006-cirkulæret], der udelukkende har en vejledende værdi[, eller] en normativ regeringsbekendtgørelse såsom afdeling 5.20.6 i [Vlarem] II, som udelukkende fastsætter mindstegrænser [for udstedelse af en tilladelse] og i øvrigt har en fuldstændig selvstændig virkning som almindelig regel,
- hvorved begge udelukkende omfatter en række kriterier og nærmere bestemmelser[...]
 - men intet enkelt kriterium eller enkel betingelse for begges vedkommende i sig selv er afgørende, og med hensyn til hvilke det således kan hævdes, at det på basis af objektive kriterier kan udelukkes, at de kan have væsentlige miljøindvirkninger,
- betragtes som »en plan eller et program«, når de ses i sammenhæng med [...] artikel 2, litra a), og artikel 3, stk. 1 og 2, [i direktiv 2001/42,] og [kan de dermed sidestilles med] retsakter, der, idet de fastsætter de for den pågældende sektor anvendelige regler og kontrolprocedurer, således fastsætter en hel pakke af kriterier [og regler] for godkendelse og gennemførelse af et eller flere projekter, der kan have væsentlig indvirkning på miljøet?
- g) Kan en retsinstans, såfremt [det andet spørgsmål, litra f),] besvares benægtende, selv fastslå dette, efter at bekendtgørelsen eller pseudo-lovgivningen (som [bekendtgørelsen og 2006-cirkulæret]) er blevet udstedt?
- h) Kan en retsinstans, såfremt den kun bliver kompetent via en indsigelse, hvis resultat gælder inter partes, og såfremt det af besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål fremgår, at [bekendtgørelsen eller 2006-cirkulæret] er retsstridige, beslutte at opretholde retsvirkningerne af den retsstridige bekendtgørelse [eller det] retsstridige [cirkulære], såfremt de retsstridige instrumenter bidrager til gennemførelse af et miljøbeskyttelsesformål, således som det også tilstræbes i et direktiv i den i artikel [288] TEUF omhandlede forstand, og de EU-retlige krav (som omhandlet i dommen [af 28. juli 2016,] Association France Nature Environnement, [(C-379/15, EU:C:2016:603)],) til en sådan opretholdelse er opfyldt?
- i) Kan en retsinstans, såfremt [det andet spørgsmål, litra h),] besvares benægtende, beslutte at opretholde retsvirkningerne af det anfægtede projekt og således indirekte opfylde de krav (som er opstillet i dommen [af 28. juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603)],) som EU-retten stiller til at opretholde retsvirkningerne af den plan eller det program, som ikke er i overensstemmelse med [direktiv 2001/42]?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Begrebet »planer og programmer« som omhandlet i artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42, som nævnes i det første spørgsmål og i det andet spørgsmål, litra a)-d)

- 32 Med det første spørgsmål og det andet spørgsmål, litra a)-d), som skal undersøges samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42 skal fortolkes således, at en bekendtgørelse og et cirkulære, som er vedtaget af en føderal enheds regering i en medlemsstat, og som begge indeholder forskellige bestemmelser om opførelse og drift af vindmøller, er omfattet af begrebet »planer og programmer«.
- 33 Artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42 definerer de »planer og programmer«, som direktivet omfatter, som værende dem, der opfylder to kumulative betingelser, der er fremsat i to led i denne bestemmelse, nemlig dels betingelsen om, at disse udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, dels betingelsen om, at de kræves ifølge love og administrative bestemmelser.
- 34 Hvad angår den første betingelse er den opfyldt, eftersom det fremgår af oplysningerne fra den forelæggende ret, at bekendtgørelsen og 2006-cirkulæret blev vedtaget af den flamske regering, som er en regional myndighed.
- 35 Hvad angår den anden betingelse, der er fastsat i artikel 2, litra a), andet led, i direktiv 2001/42, følger det af Domstolens faste praksis, at planer og programmer, hvis vedtagelse er reguleret ved nationale love og administrative bestemmelser, som fastlægger, hvilke myndigheder der har beføjelse til at vedtage dem samt proceduren for deres udarbejdelse, skal betragtes som »krævet« i henhold til og med henblik på anvendelsen af 2001/42 (dom af 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-567/10, EU:C:2012:159, præmis 31, af 7.6.2018, Thybaut m.fl., C-160/17, EU:C:2018:401, præmis 43, og af 12.6.2019, Terre wallonne, C-321/18, EU:C:2019:484, præmis 34). Domstolen har således fastslået, at når beføjelserne til at vedtage foranstaltningen har hjemmel i en særbestemmelse, skal en foranstaltning betragtes som »krævet« for at sikre denne bestemmelses effektive virkning, henset til bestemmelsens formål, selv om der ikke i egentlig forstand foreligger en forpligtelse til at udarbejde denne foranstaltning (jf. i denne retning dom af 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, præmis 38-40).
- 36 Det skal indledningsvis bemærkes, at den forelæggende ret med spørgsmålene, som Det Forenede Kongeriges regering har gjort i sit skriftlige indlæg, har opfordret Domstolen til at genoverveje sin retspraksis.
- 37 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at med hensyn til fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse skal der ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af. En EU-retlig bestemmelses tilblivelseshistorie kan ligeledes give relevante elementer med henblik på dens fortolkning (jf. i denne retning dom af 9.10.2019, BGL BNP Paribas, C-548/18, EU:C:2019:848, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 Hvad indledningsvis angår ordlyden af artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42 skal det, som generaladvokaten har anført i punkt 60 i forslaget til afgørelse, fremhæves, at en sammenligning af sprogversionerne af artikel 2, litra a), andet led, i direktiv 2001/42 viser, at versionerne har forskellig rækkevidde. Mens udtrykket »exigés« (»kræves« i den danske version), som anvendes i den franske version, og navnlig de udtryk, der anvendes i den spanske version (»exigidos«), den tyske version »erstellt werden müssen«), den engelske version (»required«), den nederlandske version (»zijn

voorgeschreven«), den portugisiske version (»exigido«) og den rumænske version (»impuse«), henviser til en form for krav eller forpligtelse, anvender den italienske version det mindre bindende udtryk »previsti« (»fastsatte«).

- 39 Alle Den Europæiske Unions officielle sprog er autentiske sprog for de retsakter, hvorpå disse er affattet, og derfor må samtlige sproglige versioner af en EU-retsakt principielt tillægges den samme værdi (jf. i denne retning dom af 17.11.2011, Homawoo, C-412/10, EU:C:2011:747, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis, og af 20.2.2018, Belgien mod Kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 Det følger heraf, at undersøgelsen af artikel 2, litra a), andet led, i direktiv 2001/42, ikke giver en sikker konklusion, eftersom den ikke gør det muligt at afgøre, om de »planer og programmer«, der er omhandlet i denne bestemmelse, alene er de planer og programmer, som de nationale myndigheder er forpligtede til at vedtage i henhold til love eller administrative bestemmelser.
- 41 Hvad herefter angår tilblivelseshistorien for artikel 2, litra a), andet led, i direktiv 2001/42 blev denne bestemmelse, som hverken fremgik af den oprindelige udgave af Europa-Kommissionens direktiv eller af den ændrede udgave af dette, tilføjet ved fælles holdning (EF) nr. 25/2000 af 30. marts 2000 fastlagt af Rådet i henhold til fremgangsmåden i artikel 251 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (EFT 2000, C 137, s. 11). Som generaladvokaten har anført i punkt 62 og 63 forslaget til afgørelse, ønskede EU-lovgiver med denne tilføjelse alene at begrænse forpligtelsen til at foretage miljøvurderinger til visse planer og programmer, uden at det kan fastslås, at lovgiver havde til hensigt at begrænse denne type vurderinger til udelukkende de planer og programmer, hvis vedtagelse er obligatorisk.
- 42 Hvad angår den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår, skal det for det første fremhæves, som generaladvokaten har anført i punkt 66 og 67 i forslaget til afgørelse, at en toledet opfattelse, hvorved der sondres mellem en obligatorisk og fakultativ vedtagelse af en plan eller et program, ikke kan give en tilstrækkeligt præcis, og således tilfredsstillende, forståelse for forskellene i situationerne og mangfoldigheden i de nationale myndigheders praksis. En vedtagelse af planer eller programmer, som kan henhøre under talrige tilfælde, pålægges nemlig ofte hverken generelt eller overlades til de kompetente myndigheders fulde skøn.
- 43 For det andet omfatter artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42 ikke blot udarbejdelsen og vedtagelsen af »planer og programmer«, men ligeledes ændringer heraf (jf. i denne retning dom af 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-567/10, EU:C:2012:159, præmis 36, og af 10.9.2015, Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, præmis 44). Som generaladvokaten har præciseret i punkt 68 i forslaget til afgørelse, ses det sidste tilfælde, hvor ændringen af planen eller programmet ligeledes kan have væsentlige indvirkninger på miljøet som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2001/42, oftere, når en myndighed af egen drift beslutter at foretage en sådan ændring uden at være forpligtet hertil.
- 44 De ovenstående betragtninger er i overensstemmelse med formålet med direktiv 2001/42, der selv indskrives sig i de rammer, som er fastlagt ved artikel 37 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, hvorefter et højt miljøbeskyttelsesniveau og forbedring af miljøkvaliteten skal integreres i Unionens politikker og sikres i overensstemmelse med princippet om en bæredygtig udvikling.
- 45 Formålet med dette direktiv er, som det fremgår af dets artikel 1, at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer med henblik på at fremme bæredygtig udvikling.

- 46 Som det fremgår af denne artikel 1, er det væsentligste formål med direktiv 2001/42 således, at planer og programmer, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, skal underlægges en miljøvurdering i forbindelse med deres udarbejdelse og inden deres vedtagelse (dom af 22.9.2011, Valčiukienė m.fl., C-295/10, EU:C:2011:608, præmis 37, og af 7.6.2018, Thybaut m.fl., C-160/17, EU:C:2018:401, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).
- 47 Det skal ligeledes bemærkes, at direktiv 2001/42 blev vedtaget på grundlag af artikel 175, stk. 1, EF om de aktioner, der skal iværksættes af Det Europæiske Fællesskab på miljøområdet med henblik på at opfylde de mål, der er anført i artikel 174 EF. Artikel 191 TEUF, som svarer til artikel 174 EF, fastsætter i stk. 2, at Unionens politik på miljøområdet skal tage sigte på et »højt beskyttelsesniveau« under hensyntagen til de forskelligartede forhold, der gør sig gældende i de forskellige områder i Unionen. Efter artikel 191, stk. 1, TEUF er det tilladt at træffe foranstaltninger, der bl.a. vedrører visse nærmere angivne aspekter af miljøet, såsom bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, beskyttelse af menneskers sundhed samt en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne. På samme måde bestemmer artikel 3, stk. 3, EU, at Unionen bl.a. arbejder for »et højt niveau for beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten« (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, præmis 41-43 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 Disse formål kan skades, hvis artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42 fortolkes således, at alene planer og programmer, hvis vedtagelse er obligatorisk, er underlagt den forpligtelse til miljøvurdering, der er fastlagt ved dette direktiv. Som bemærket i denne doms præmis 42 er vedtagelsen af de nævnte planer og programmer nemlig for det første ofte ikke pålagt generelt. For det andet ville en sådan fortolkning give en medlemsstat mulighed for nemt at omgå denne forpligtelse til miljøvurdering ved forsætligt at afstå fra foreskrive, at de kompetente myndigheder har pligt til at vedtage sådanne planer eller programmer.
- 49 Endvidere er en udvidet fortolkning af begrebet »planer og programmer« i overensstemmelse med Unionens internationale forpligtelser, som de bl.a. følger af Espookonventionens artikel 2, stk. 7.
- 50 Det følger heraf, at da en indskrænkende fortolkning, der begrænser den anden betingelse i artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42 til alene de »planer og programmer«, hvis vedtagelse er obligatorisk, risikerede at give denne bestemmelse en marginal rækkevidde, prioriterede Domstolen behovet for at sikre denne betingelses effektive virkning, idet den fastlagde en mere udvidet forståelse af udtrykket »kræves« (jf. i denne retning dom af 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-567/10, EU:C:2012:159, præmis 30).
- 51 Der er således ingen forhold, der kan begrunde en ændring af Domstolens praksis i denne henseende.
- 52 Det følger heraf, at artikel 2, litra a), andet led, i direktiv 2001/42 skal fortolkes således, at planer og programmer, hvis vedtagelse er reguleret ved nationale love og administrative bestemmelser, som fastlægger, hvilke myndigheder der har beføjelse til at vedtage dem, samt proceduren for deres udarbejdelse, skal betragtes som »krævet« i henhold til og for anvendelsen af direktiv 2001/42.
- 53 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt bekendtgørelsen og 2006-cirkulæret opfylder denne betingelse, fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at Vlarem II er en bekendtgørelse vedtaget af en belgisk føderal enheds udøvende magt, nemlig den flamske regering, til gennemførelse af trindhøjere regler, der hidrører fra samme enheds lovgivende magt, nemlig det flamske parlament. Det følger af den forelæggende rets forklaringer om det flamske parlaments dekret om miljøgodkendelse samt det flamske parlaments dekret om almindelige bestemmelser vedrørende miljøforvaltning, at disse dekreter regulerede den flamske regerings vedtagelse af Vlarem II ved bl.a. at give denne regering kompetence til at vedtage en sådan retsakt, og idet de anførte, at de sektorspecifikke betingelser, der var fastsat heri, tilsigtede at forebygge og begrænse de gener og risici fra de pågældende anlæg og aktiviteter, som var acceptable for miljøet.

- 54 Hvad angår 2006-cirkulæret fremgår det af den nævnte anmodning, at dette cirkulære i denne sag er udstedt af den flamske regering og er underskrevet af ministerpræsidenten og af to ministre med kompetence på området.
- 55 Den forelæggende ret har i denne forbindelse anført, at 2006-cirkulæret, der ganske som Vlare II bidragede til gennemførelsen af formålene og af de standarder, der skulle opfyldes, som følger af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF (EUT 2009, L 140, s. 16), har retsgrundlag i de forvaltningskompetencer og skønsbeføjelser, som myndighederne har i medfør af den relevante nationale lovgivning, med henblik på at udstede de såkaldte »miljøgodkendelser« i denne lovgivnings forstand.
- 56 2006-cirkulærets eksistensberettigelse findes således i denne føderale enheds ministerielle myndigheders valg af at begrænse deres egen skønsbeføjelse ved at forpligte sig til at følge de regler, som de herved fastlægger for dem selv. Det ses således, at vedtagelsen af 2006-cirkulæret er en del af de beføjelser, som sådanne ministerielle myndigheder har i medfør af belgisk ret, med forbehold for den efterprøvelse, der i denne sag skal foretages af den forelæggende ret hvad angår den præcise juridiske art af et sådant cirkulære i denne medlemsstats retsorden.
- 57 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at begrebet »planer og programmer« ikke alene omfatter udarbejdelsen heraf, men ligeledes deres ændring (jf. i denne retning dom af 12.6.2019, CFE, C 43/18, EU:C:2019:483, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 Domstolen har navnlig allerede fastslået, at selv om en retsakt ikke indeholder og ikke kan indeholde positive krav, ændrer den beføjelse, som denne retsakt indfører til lettere at foretage fravigelser af de gældende byplanlægningskrav, det juridiske system og bevirker, at en sådan retsakt henhører under anvendelsesområdet for artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42 (jf. i denne retning dom af 7.6.2018, Thybaut m.fl., C-160/17, EU:C:2018:401, præmis 58).
- 59 Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 108 og 109 i forslaget til afgørelse, og som det fremgår af sagens akter for Domstolen, synes 2006-cirkulærets punkt 3 for det første at give mulighed for at medtage områder, som ikke oprindeligt skulle tages i betragtning med hensyn til produktionen af vindkraft. For det andet synes bilaget til dette cirkulære at indeholde grænseværdier, der er mindre krævende end værdierne fastsat i bilaget til afdeling 5.20.6.1 i Vlare II, for miljøkvalitet vedrørende støj og slagskygge i beboelsesområder, hvilket det ikke desto mindre påhviler den forelæggende ret at efterprøve.
- 60 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 80 i forslaget til afgørelse, og med forbehold for den efterprøvelse, der skal foretages af den forelæggende ret, ændrer 2006-cirkulæret således bestemmelserne i Vlare II ved at udvikle dem eller fravige dem, hvorfor cirkulæret kan anses for at opfylde den betingelse, der er nævnt i nærværende doms præmis 52.
- 61 Det skal desuden bemærkes, at bekendtgørelsen og 2006-cirkulærets generelle karakter ikke er til hinder for, at disse retsakter kvalificeres som »planer og programmer« som omhandlet i artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42. Selv om det fremgår af selve ordlyden af denne bestemmelse, at begrebet »planer og programmer« kan omfatte normative retsakter, der er vedtaget ved lov eller administrativt, indeholder dette direktiv nemlig netop ikke særlige bestemmelser vedrørende politikker eller generel lovgivning, der for disse ville kræve en afgrænsning i forhold til planer og programmer som omhandlet i det nævnte direktiv. Den omstændighed, at en national retsakt har et vist abstraktionsniveau og forfølger et formål om omdannelse af et geografisk område, illustrerer i øvrigt dennes program- eller planmæssige dimension og er ikke til hinder for, at den er omfattet af begrebet »planer og programmer« (jf. i denne retning dom af 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, præmis 60 og deri nævnte retspraksis).

- 62 Det følger heraf, at Vlare II og, med forbehold for den efterprøvelse, der skal foretages af den forelæggende ret, 2006-cirkulæret ligeledes opfylder den anden betingelse, der er fastsat i artikel 2, litra a), andet led, i direktiv 2001/42.
- 63 Henset til de ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål og det andet spørgsmål, litra a)-d), besvares med, at artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42 skal fortolkes således, at en bekendtgørelse og et cirkulære, som er vedtaget af en føderal enheds regering i en medlemsstat, og som begge indeholder forskellige bestemmelser om opførelse og drift af vindmøller, er omfattet af begrebet »planer og programmer«.

Begrebet »planer og programmer«, der er underkastet en miljøvurdering som omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42, som nævnes i det andet spørgsmål, litra e)-g)

- 64 Med det andet spørgsmål, litra e)-g), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42 skal fortolkes således, at en bekendtgørelse og et cirkulære, som begge indeholder forskellige bestemmelser om opførelse og drift af vindmøller, herunder foranstaltninger vedrørende slagskygge, sikkerhed og støjregler, udgør planer og programmer, der skal underkastes en miljøvurdering i medfør af denne bestemmelse.
- 65 Artikel 3 i direktiv 2001/42 gør forpligtelsen til at underkaste en konkret plan eller et konkret program en miljøvurdering betinget af, at den plan eller det program, som denne bestemmelse omhandler, kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet (dom af 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, præmis 30). Det følger nærmere bestemt af dette direktivs artikel 3, stk. 2, litra a), at planer og programmer, som udarbejdes inden for visse sektorer, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92, systematisk underkastes en miljøvurdering (dom af 8.5.2019, »Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus« m.fl., C-305/18, EU:C:2019:384, præmis 47).
- 66 Det er for det første i denne sag ubestridt, at bekendtgørelsen og 2006-cirkulæret vedrører energisektoren, som nævnes i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42, og at disse nationale retsakter vedrører vindmølleparkprojekter, som indgår blandt de projekter, der er opregnet i punkt 3, litra i), i bilag II til direktiv 2011/92.
- 67 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt sådanne retsakter fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, skal det bemærkes, at begrebet »planer og programmer« vedrører enhver retsakt, der, idet den definerer de regler og kontrolprocedurer, der skal finde anvendelse på den pågældende sektor, fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, der kan have væsentlige indvirkninger på miljøet (dom af 27.10.2016, D'Oultremont m.fl., C-290/15, EU:C:2016:816, præmis 49, af 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, præmis 53, og af 12.6.2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, præmis 61).
- 68 En sådan fortolkning har til formål at sikre, at bestemmelser, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, underkastes en miljøvurdering (jf. i denne retning dom af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 42, og af 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, præmis 54).
- 69 I det foreliggende tilfælde fastsætter bekendtgørelsen og 2006-cirkulæret betingelserne for opførelsen og driften af vindmøller i Flandern, bl.a. vedrørende slagskygge, sikkerhedsregler og støjemission.
- 70 Selv om bekendtgørelsen og 2006-cirkulæret ikke synes at udgøre en fuldstændig helhed af regler om opførelse og drift af vindmøller, har Domstolen tidligere haft lejlighed til at præcisere, at begrebet »en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder« skal forstås kvalitativt og ikke kvantitativt.

Mulige strategier for omgåelse af de forpligtelser, der fremgår af direktiv 2001/42, skal således undgås, idet de kan materialiseres ved en opdeling af foranstaltninger, hvorved den effektive virkning af dette direktiv reduceres (jf. i denne retning dom af 7.6.2018, *Inter-Environnement Bruxelles m.fl.*, C-671/16, EU:C:2018:403, præmis 55, og af 12.6.2019, *CFE*, C-43/18, EU:C:2019:483, præmis 64).

- 71 Betydningen og rækkevidden af de forskrifter, der er fastsat i bekendtgørelsen og 2006-cirkulæret, indikerer, som generaladvokaten har anført i punkt 94 i forslaget til afgørelse, at disse retsakter udgør en ramme, som ikke er udtømmende, men dog er tilstrækkeligt betydningsfuld til at fastlægge betingelserne for udstedelse af tilladelser til opførelse af vindmølleparker i det omhandlede geografiske område, hvilke projekters indvirkning på miljøet ikke kan bestrides.
- 72 Det skal i denne forbindelse i øvrigt bemærkes, at Domstolen i præmis 50 i dom af 27. oktober 2016, *D'Oultremont m.fl.* (C-290/15, EU:C:2016:816), fastslog, at en retsakt, som indeholdt regler af en art, der kan sammenlignes med reglerne i bekendtgørelsen og 2006-cirkulæret, om opførelse og drift af vindmøller, havde en betydning og rækkevidde, der var tilstrækkeligt væsentlig for fastlæggelsen af de betingelser, der skal gælde for den pågældende sektor, og at de valg, navnlig af miljømæssig art, der kan træffes i henhold til de nævnte regler, skal afgøre de betingelser, hvorunder de konkrete projekter vedrørende opførelse og drift af vindmøllelokaliteter kan tillades i fremtiden.
- 73 Henset til disse kriterier skal det fastslås, at bekendtgørelsen og, med forbehold for den efterprøvelse, der henvises til i nærværende doms præmis 60 og 62, 2006-cirkulæret er omfattet af begrebet »planer og programmer«, der i henhold til artikel 3, stk. 2, i direktiv 2001/42 skal underkastes en vurdering af indvirkningen på miljøet.
- 74 En sådan fortolkning kan ikke drages i tvivl af 2006-cirkulærets særlige juridiske karakter.
- 75 Formuleringen »som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til [...] projekter«, der fremgår af artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42, indeholder nemlig ingen henvisning til national ret og er derfor et selvstændigt begreb i EU-retten, som skal fortolkes ensartet på Unionens område.
- 76 Selv om det er rigtigt, at en retsakt som 2006-cirkulæret kan skabe bindende retsvirkninger for tredjemand, kan dette cirkulære med forbehold for den efterprøvelse, der skal foretages af den forelæggende ret vedrørende dets præcise juridiske rækkevidde, derimod ikke sidestilles med bestemmelser af rent vejledende værdi, som ikke opfylder de betingelser, der er nævnt i den ovenstående præmis (jf. i denne retning dom af 12.6.2019, *Terre wallonne*, C-321/18, EU:C:2019:484, præmis 44).
- 77 Ud over, at 2006-cirkulæret har titlen »Vurderingsramme og krydsoverensstemmelse med hensyn til opførelse af vindmøller«, fremgår det af oplysningerne fra den forelæggende ret, at tilladelsen af 30. november 2016 præciserer, at tilladelsen til enhver tid skal opfylde betingelserne i dette cirkulære, hvilket antyder, at cirkulæret i hvert fald er bindende for de kompetente myndigheder på området for udstedelse af sådanne tilladelser.
- 78 Som generaladvokaten har anført i punkt 95 i forslaget til afgørelse, synes den belgiske regering i øvrigt selv at medgive, at bekendtgørelsen og 2006-cirkulæret er bindende for sådanne myndigheder som helhed, idet denne regering har anført, at de ved disse retsakter fastsatte miljøbestemmelser eventuelle uoverensstemmelse med EU-retten vil medføre, at tidligere indrømmede tilladelser vil blive ugyldige, hvorfor de tidsmæssige virkninger af den dom, som den forelæggende ret skal afsige, skal begrænses.

- 79 Det følger af det ovenstående, at det andet spørgsmål, litra e)-g), skal besvares med, at artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42 skal fortolkes således, at en bekendtgørelse og et cirkulære, som begge indeholder forskellige bestemmelser om opførelse og drift af vindmøller, herunder foranstaltninger vedrørende slagskygge, sikkerhed og støjregler, udgør planer og programmer, der skal underkastes en miljøvurdering i medfør af denne bestemmelse.

Den forelæggende rets mulighed for at opretholde virkningerne af bekendtgørelsen og 2006-cirkulæret samt af tilladelsen af 30. november 2016, som er genstand for det andet spørgsmål, litra h) og i)

- 80 Med det andet spørgsmål, litra h) og i), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om og på hvilke betingelser denne ret kan opretholde virkningerne af bekendtgørelsen, cirkulæret og tilladelsen til opførelse og drift af vindmøller, når det står klart, at der skulle have været gennemført en miljøvurdering som omhandlet i direktiv 2001/42 inden vedtagelsen af den bekendtgørelse og det cirkulære, som er hjemmel for den tilladelse, der anfægtes for den forelæggende ret, således at disse retsakter og denne tilladelse ikke er i overensstemmelse med EU-retten.
- 81 Det følger indledningsvis af artikel 1 i direktiv 2001/42, at direktivets væsentligste formål er, at planer og programmer, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, skal underkastes en miljøvurdering i forbindelse med deres udarbejdelse og inden deres vedtagelse.
- 82 Da der i dette direktiv ikke er bestemmelser om de konsekvenser, der skal drages af en tilsidesættelse af dets processuelle bestemmelser, påhviler det medlemsstaterne inden for rammerne af deres kompetence at træffe alle de almindelige eller særlige foranstaltninger, der er nødvendige for, at alle »planer« og »programmer«, som kan have »væsentlig indvirkning på miljøet« i dette direktivs forstand, underkastes en miljøvurdering i overensstemmelse med fremgangsmåden og kriterierne i dette direktiv (jf. i denne retning dom af 28.7.2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).
- 83 I henhold til det princip om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, skal medlemsstaterne bringe ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af EU-retten til ophør. Det følger heraf, at de kompetente nationale myndigheder, herunder de nationale retsinstanser, som er forelagt et søgsmål til prøvelse af en retsakt, der er vedtaget i strid med EU-retten, har pligt til som led i deres kompetencer at træffe samtlige foranstaltninger, der er nødvendige, for at råde bod på, at der ikke er blevet foretaget en miljøvurdering. Dette kan f.eks. bestå i, at der for en »plan« eller et »program«, som er blevet vedtaget i strid med forpligtelsen til at foretage en miljøvurdering, vedtages foranstaltninger med henblik på udsættelse eller annullation af denne plan eller dette program (jf. i denne retning dom af 28.7.2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, præmis 31 og 32), samt i at tilbagekalde eller udsætte en tilladelse, der allerede er givet, med henblik på at gennemføre en sådan vurdering (jf. i denne retning dom af 12.11.2019, Kommissionen mod Irland (vindmølleparken i Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).
- 84 Det skal desuden tilføjes, at det alene er Domstolen, der undtagelsesvis og af tvingende retssikkerhedsmæssige hensyn kan træffe bestemmelse om en midlertidig udsættelse af den fortrængende virkning, som en EU-bestemmelse har i forhold til national ret, der er i strid hermed. Hvis nationale retsinstanser havde beføjelse til at give nationale bestemmelser forrang for EU-retten, som disse bestemmelser strider mod, også selv om det blot er midlertidigt, ville det således være til skade for den ensartede anvendelse af EU-retten (dom af 29.7.2019, Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, præmis 177 og den deri nævnte retspraksis).

- 85 Som svar på den argumentation, som Kommissionen har fremført i sine skriftlige bemærkninger, hvorefter den undtagelsesvis opretholdelse af virkningerne af de nationale foranstaltninger, der er i strid med EU-retten, kun er mulig som led i et direkte søgsmål anlagt til prøvelse af potentielt mangelfulde foranstaltninger, og ikke via indsigelse, når det søgsmål, der er anlagt for den nationale retsinstans, vedrører retsakter, som er vedtaget til gennemførelse af de nævnte foranstaltninger, skal det, som generaladvokaten har anført i punkt 126-128 i forslaget til afgørelse, præciseres, at der i Domstolens praksis ikke foretages en sådan sontring, og at Domstolen kan foretage denne opretholdelse inden for rammerne af begge disse søgsmål.
- 86 I det foreliggende tilfælde fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at selv om Decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (dekret om organisationen og retspleje for visse flamske forvaltningsdomstole) af 4. april 2014 (*Belgisch Staatsblad* af 1.10.2014, s. 77620) ikke giver den forelæggende ret mulighed for midlertidigt at opretholde virkningerne af bekendtgørelsen og 2006-cirkulæret, indrømmer den belgiske forfatning som fortolket i national retspraksis derimod retten mulighed for at udelukke anvendelsen af sådanne nationale regelfastsættende retsakter, når de ikke er i overensstemmelse med trindhøjere regler. Hvad angår virkningerne af tilladelsen af 30. november 2016 giver artikel 36, stk. 1 og 2, i dekretet om organisationen og retspleje for visse flamske forvaltningsdomstole den forelæggende ret beføjelse til midlertidigt at opretholde disse virkninger, selv om tilladelsen er vedtaget i henhold til nationale retsakter, der er i strid med EU-retten.
- 87 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det følger af sagens akter for Domstolen, at vindmølleparkprojektet ikke synes at være blevet afsluttet, og at gennemførelsen heraf end ikke er påbegyndt.
- 88 Såfremt det er korrekt, at gennemførelsen af vindmølleparkprojektet ikke er påbegyndt, ses det under alle omstændigheder ikke at være nødvendigt at opretholde virkningerne af tilladelsen af 30. november 2016 under varigheden af de miljøvurderinger, der foreskrives ved bekendtgørelsen og 2006-cirkulæret (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, *Comune di Corridonia m.fl.*, C-196/16 og C-197/16, EU:C:2017:589, præmis 43, og af 28.2.2018, *Comune di Castelbellino*, C-117/17, EU:C:2018:129, præmis 30). Det påhviler derfor den forelæggende ret at annullere den tilladelse, der er vedtaget på grundlag af den »plan« eller det »program«, som i sig selv er vedtaget i strid med forpligtelsen til at foretage en miljøvurdering (jf. analogt dom af 28.2.2012, *Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne*, C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 46).
- 89 En sådan annulation bør ligeledes ske i overensstemmelse med de principper, der er bemærket i nærværende doms præmis 83, såfremt det viser sig, at gennemførelsen af vindmølleparkprojektet er påbegyndt eller endda er afsluttet.
- 90 Når dette er sagt, er det for det første blevet fastslået, at en national retsinstans under hensyn til, at der foreligger et tvingende hensyn til miljøbeskyttelsen, undtagelsesvis kan gøre brug af den nationale retsakt, der giver den mulighed for at opretholde visse virkninger af en national retsakt, hvis vedtagelsesprocedure ikke var i overensstemmelse med direktiv 2001/42, som den i nærværende doms præmis 86 omhandlede, når der foreligger en risiko for, at annulationen af denne retsakt vil skabe et retligt tomrum, som er uforeneligt med den pågældende medlemsstats forpligtelse til at vedtage foranstaltninger til gennemførelse af en anden EU-retlig retsakt om miljøbeskyttelse, såsom Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT 1991, L 375, s. 1) (jf. i denne retning dom af 28.2.2012, *Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne*, C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 56 og 63).
- 91 Den forelæggende ret har i denne forbindelse anført, at bekendtgørelsen og 2006-cirkulæret bidrager til at gennemføre formålet med direktiv 2009/28 om elproduktion fra vedvarende energikilder. Selv om en sådan produktion styres af betragtninger om miljøbeskyttelse og udgør et centralt mål for Unionen på energiområdet, er enhver hindring for udviklingen heraf på en medlemsstats område, som den, der kan

følge af en annullation af en byggetilladelse til en elproducent og -leverandør med henblik på opførelse af et begrænset antal vindmøller, ikke tilstrækkelig til samlet set at skade gennemførelsen af nævnte direktiv på dette område.

- 92 For det andet anerkendte Domstolen i præmis 179 i dommen af 29. juli 2019, *Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, EU:C:2019:622), at den pågældende medlemsstats forsyningssikkerhed med elektricitet ligeledes er et tvingende hensyn. Domstolen har imidlertid samtidigt præciseret, at forsyningssikkerhed med elektricitet kun kan begrunde en opretholdelse af virkningerne af nationale foranstaltninger, der er vedtaget under tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af EU-retten, hvis der i tilfælde af en annullation eller udsættelse af disse foranstaltningers virkninger foreligger en reel og alvorlig trussel om afbrydelse af forsyningen med elektricitet i den pågældende medlemsstat, som ikke kan imødegås med andre midler og alternativer, herunder navnlig inden for rammerne af det indre marked.
- 93 Som Kommissionen har gjort gældende i retsmødet for Domstolen, og som generaladvokaten har fremhævet i punkt 132 i forslaget til afgørelse, er det usikkert, om aktivitetssophøret på et begrænset antal vindmøller kan have betydelige følgevirkninger for forsyningssikkerheden med elektricitet i hele den pågældende medlemsstat.
- 94 Under alle omstændigheder kan en eventuel opretholdelse af disse retsakters tidsmæssige virkninger kun omfatte den tidsperiode, som er strengt nødvendig for at afhjælpe den konstaterede ulovlighed (jf. i denne retning dom af 28.2.2012, *Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne*, C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 62, og af 29.7.2019, *Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, præmis 181).
- 95 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål, litra h) og i), besvares med, at når det står klart, at der skulle have været gennemført en miljøvurdering som omhandlet i direktiv 2001/42 inden vedtagelsen af den bekendtgørelse og det cirkulære, som er hjemmel for en tilladelse til opførelse og drift af vindmøller, der anfægtes for en national ret, således at disse retsakter og denne tilladelse ikke er i overensstemmelse med EU-retten, kan denne ret kun opretholde virkningerne af disse retsakter, hvis national ret tillader dette inden for rammerne af den tvist, som den er forelagt, og såfremt annullationen af denne tilladelse kan have betydelige følgevirkninger for forsyningssikkerheden med elektricitet i hele den pågældende medlemsstat og alene i den tidsperiode, som er strengt nødvendig for at afhjælpe denne ulovlighed. Det tilkommer i givet fald den forelæggende ret at foretage denne bedømmelse i tvisten i hovedsagen.

Sagsomkostninger

- 96 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 2, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet skal fortolkes således, at en bekendtgørelse og et cirkulære, som er vedtaget af en føderal enheds regering i en medlemsstat, og som begge indeholder forskellige bestemmelser om opførelse og drift af vindmøller, er omfattet af begrebet »planer og programmer«.
- 2) Artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42 skal fortolkes således, at en bekendtgørelse og et cirkulære, som begge indeholder forskellige bestemmelser om opførelse og drift af vindmøller, herunder foranstaltninger vedrørende slagskygge, sikkerhed og støjregler, udgør planer og programmer, der skal underkastes en miljøvurdering i medfør af denne bestemmelse.
- 3) Når det står klart, at der skulle have været gennemført en miljøvurdering som omhandlet i direktiv 2001/42 inden vedtagelsen af den bekendtgørelse og det cirkulære, som er hjemmel for en tilladelse til opførelse og drift af vindmøller, der anfægtes for en national ret, således at disse retsakter og denne tilladelse ikke er i overensstemmelse med EU-retten, kan denne ret kun opretholde virkningerne af disse retsakter, hvis national ret tillader dette inden for rammerne af den tvist, som den er forelagt, og såfremt annullationen af denne tilladelse kan have betydelige følgevirkninger for forsyningssikkerheden med elektricitet i hele den pågældende medlemsstat og alene i den tidsperiode, som er strengt nødvendig for at afhjælpe denne ulovlighed. Det tilkommer i givet fald den forelæggende ret at foretage denne bedømmelse i tvisten i hovedsagen.

Underskrifter