

Asunto C-24/19**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

15 de enero de 2019

Órgano jurisdiccional remitente:

Raad voor Vergunningsbetwistingen (Consejo de lo Contencioso de Autorizaciones, Bélgica)

Fecha de la resolución de remisión:

4 de diciembre de 2018

Partes demandantes:

A

B

C

D

E

Parte demandada:

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (funcionario regional encargado de asuntos urbanísticos del Departamento del Territorio de Flandes — Sección Flandes Oriental)

Objeto del procedimiento en el litigio principal

Las partes demandantes (A, B, C, D, E) solicitan la anulación de la decisión de 30 de noviembre 2016 del gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen (afdeling Oost-Vlaanderen) (funcionario regional encargado de asuntos urbanísticos del Departamento del Territorio de Flandes — Sección Flandes Oriental; en lo sucesivo, «parte demandada») en virtud de la cual se concedió a NV Electrabel (en lo sucesivo, «solicitante») una autorización

urbanística sujeta a condiciones para la construcción de cinco turbinas eólicas en las parcelas ubicadas a lo largo de la vía rápida E40, en el territorio de Aalter y Nevele.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Petición planteada al amparo del artículo 267 TFUE.

El órgano jurisdiccional remitente desea saber en esencia si las disposiciones de un decreto del Gobierno flamenco (sección 5.20.6 del Besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne — Orden del Gobierno flamenco de 1 de junio de 1995 por la que se establecen disposiciones generales y sectoriales en materia de salud medioambiental—; en lo sucesivo, «VLAREM II») y una circular de este mismo Gobierno pueden tener la consideración de «plan o programa» en el sentido de la Directiva 2001/42/CE (en lo sucesivo, «Directiva EAE»), y, de ser tal el caso, y si ambos instrumentos no resultan ajustarse a la citada Directiva, cuáles serán las consecuencias que podrá o deberá extraer de ello el órgano jurisdiccional remitente en su condición de órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo.

Cuestiones prejudiciales

¿Implican el artículo 2, letra a), y el artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42/CEE que el artículo 99 del 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 de besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (Orden del Gobierno flamenco, de 23 de diciembre de 2011, por la que se modifica la Orden del Gobierno flamenco, de 6 de febrero de 1991, por la que se adopta el Reglamento de la Región flamenca relativo a las autorizaciones medioambientales, y la Orden del Gobierno flamenco, de 1 de junio de 1995, por la que se establecen disposiciones generales y sectoriales en materia de salud medioambiental), en cuanto atañe a la adaptación de las citadas órdenes a la evolución de la técnica; la sección 5.20.6, relativa a las instalaciones para la generación de electricidad a partir de energía eólica, introducida por la VLAREM II, y la Omzendbrief «Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines» van 2006 (Circular «Marco de ponderación y condiciones marco para la implantación de turbinas eólicas» de 2006) [denominadas conjuntamente «instrumentos en cuestión»], los cuales establecen diversas disposiciones sobre la instalación de aerogeneradores, en particular medidas en materia de seguridad y de sombras estroboscópicas definidas en función de las zonas de ordenación territorial, así como normas sobre ruidos, deben calificarse de «plan o programa» en el sentido de las disposiciones de dicha Directiva? Si se pone de manifiesto que debió realizarse una evaluación

medioambiental antes de la adopción de los instrumentos en cuestión, ¿podrá modular en el tiempo el Raad voor Vergunningsbetwistingen [Consejo del Contencioso de Autorizaciones] las consecuencias jurídicas del carácter ilegal de estos instrumentos? A este respecto, procede plantear una serie de subcuestiones:

- 1) Un instrumento de actuación política como la citada Circular, respecto a la cual la competencia de elaboración se basa en el margen de apreciación y la libertad de actuación política de la autoridad en cuestión, por lo que no se trata de una indicación en sentido propio de la autoridad competente para la elaboración del «plan o programa», y para la cual tampoco se prevé un procedimiento formal de elaboración, ¿puede tener la consideración de plan o programa en el sentido del artículo 2, letra a), de la Directiva EAE?
- 2) ¿Basta con que un instrumento de actuación política o una norma de carácter general, como los instrumentos en cuestión, prevean parcialmente una limitación del margen de apreciación de la autoridad que concede las autorizaciones para tener la consideración de «plan o programa» en el sentido del artículo 2, letra a), de la Directiva EAE, aun cuando no valgan como exigencia o como requisito necesario para la concesión de una autorización o no tengan como finalidad establecer un marco para la futura concesión de autorizaciones, pese a que el legislador de la Unión haya indicado que este objetivo constituye un elemento de la definición de «planes y programas»?
- 3) ¿Puede definirse como un «plan o programa» en el sentido del artículo 2, letra a), de la Directiva EAE un instrumento de actuación política, como la citada Circular, cuya elaboración viene dictada por motivos de seguridad jurídica y que, por tanto, constituye una decisión completamente libre, y no resulta tal interpretación contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual una interpretación teleológica de una Directiva no puede divergir esencialmente de la voluntad claramente expresada por el legislador de la Unión?
- 4) ¿Puede definirse como un «plan o programa» en el sentido del artículo 2, letra a), de la Directiva EAE la sección 5.20.6 de la VLAREM II, que contiene normas cuya adopción no era obligatoria, y no resulta tal interpretación contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual una interpretación teleológica de una Directiva no puede divergir esencialmente de la voluntad claramente expresada por el legislador de la Unión?
- 5) ¿Pueden tener la consideración de «plan o programa [que] establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos», en el sentido del artículo 2, letra a), y del artículo 3, apartado 2, de la Directiva EAE, un instrumento de actuación política y una Orden gubernamental de carácter normativo, como los instrumentos en cuestión, que revisten un valor indicativo limitado o, cuando menos, no establecen un marco del que quepa

inferir un derecho a la ejecución de un proyecto, y que no confieren un derecho a un marco o a una medida dentro de los cuales puedan autorizarse proyectos, y no resulta tal interpretación contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual una interpretación teleológica de una Directiva no puede divergir esencialmente de la voluntad claramente expresada por el legislador de la Unión?

- 6) Un instrumento de actuación política como la Circular EME/2006/01 — RO/2006/02, que reviste un valor meramente indicativo, y/o una Orden gubernamental de carácter normativo, como la sección 5.20.6 de la VLAREM II, que establece meramente límites mínimos para la concesión de autorizaciones y, por lo demás, tiene una eficacia completamente autónoma en cuanto norma general, siendo así que ambas comprenden únicamente un número limitado de criterios y de modalidades y que ni el instrumento de actuación política ni la orden gubernamental es decisiva respecto a alguno de los criterios o modalidades, y habida cuenta de que, en consecuencia, cabría alegar que, en virtud de datos objetivos puede excluirse que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, ¿pueden tener la consideración de «plan o programa» en el sentido del artículo 2, letra a), en relación con el artículo 3, apartados 1 y 2, de la Directiva EAE y, por tanto, pueden tener la consideración de actos que, en virtud de la adopción de las normas y procedimientos de control aplicables en el sector en cuestión, establecen un conjunto significativo de criterios y modalidades para la aprobación y ejecución de uno o varios proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente?
- 7) En caso de respuesta negativa a la anterior cuestión, ¿podrá un órgano jurisdiccional constatar tal circunstancia por sí mismo, una vez que se ha adoptado la orden o la pseudolegislación (como las normas de la VLAREM II en cuestión y la Circular)?
- 8) Si un órgano jurisdiccional solo es competente de forma indirecta por vía de excepción y su decisión se aplica entre las partes, y si de la respuesta a la cuestión prejudicial se desprende que los instrumentos en cuestión son ilegales, ¿podrá decidir el mantenimiento de los efectos de la Orden y/o de la Circular ilegales si tales instrumentos ilegales contribuyen a un objetivo de protección del medio ambiente, como el perseguido por una Directiva en el sentido del artículo 288 TFUE, y se cumplen los requisitos que el Derecho de la Unión (tal como se establecen en la sentencia *Association France Nature Environnement* [asunto C-379/15]) establece para tal mantenimiento?
- 9) En caso de respuesta negativa a la cuestión 8, ¿puede un órgano jurisdiccional acordar el mantenimiento de los efectos del proyecto impugnado para, de este modo, cumplir indirectamente los requisitos que el Derecho de la Unión (tal como se establecen en la sentencia *Association France Nature Environnement*) establece para el mantenimiento de las

consecuencias jurídicas del plan o programa que no se ajusta a la Directiva EAE?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Artículo 2, letra a) y artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (Directiva EAE; DO 2011, L 197, p. 30)

Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE (DO 2009, L 140, p. 16)

Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (en lo sucesivo, «Directiva ERM»; DO 1985, L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9)

Artículo 3 TUE, apartado 3

Artículos 191 TFUE, apartado 2, y 288 TFUE

Artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Vlaams decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (Decreto de la Región de Flandes, de 5 de abril de 1995, por el que se establecen disposiciones generales en materia de política medioambiental; en lo sucesivo, «DABM»)

Vlaams decreet betreffende de milieuvergunning van 28 juni 1985 (Decreto de la Región de Flandes, de 28 de junio de 1985, relativo a las autorizaciones medioambientales; en lo sucesivo, «Decreto sobre Autorizaciones Medioambientales»)

Sección 5.20.6 del besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (Orden del Gobierno de Flandes, de 1 de junio de 1995, por la que se establecen disposiciones generales y sectoriales en materia de salud medioambiental; en lo sucesivo, «VLAREM II»)

Artículo 99 del 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 (Orden de

23 de diciembre de 2011, por la que se modifica la Orden del Gobierno de Flandes de 6 de febrero de 1991, por la que se adopta el Reglamento de la Región de Flandes sobre autorizaciones medioambientales y la Orden del Gobierno flamenco, de 1 de junio de 1995, por la que se establecen disposiciones generales y sectoriales)

Omzendbrief R0/2014/02 van 25 april 2014 betreffende het afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines (Circular R0/2014/02 de 25 de abril de 2014 relativa al marco de ponderación y a las condiciones marco para la construcción de turbinas eólicas; en lo sucesivo, «Circular»)

Artículo 4.3.3 del Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (Código Flamenco de Ordenación Territorial; en lo sucesivo, «VCRO»)

Artículo 36 del decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Decreto de 4 de abril de 2014, relativo a la organización y procedimiento de diversos órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo flamencos; en lo sucesivo, «Decreto DBRC»)

Artículo 159 de la Grondwet (Ley Fundamental; en lo sucesivo, «Gw»)

Principios de buena administración

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El Raad voor Vergunningsbetwistingen (Consejo del Contencioso de Autorizaciones; en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional remitente») es un órgano jurisdiccional independiente flamenco de lo contencioso-administrativo que se pronuncia sobre recursos interpuestos contra decisiones de registro y decisiones de concesión o de denegación de autorizaciones urbanísticas o de autorizaciones de parcelación, así como sobre litigios en materia de autorizaciones medioambientales y expropiaciones.
- 2 Las partes demandantes solicitan la anulación de la autorización urbanística que fue concedida al solicitante el 30 de noviembre de 2016 (en lo sucesivo, «decisión impugnada») para la construcción de varias turbinas eólicas en el territorio de los municipios de Aalter y Nevele a lo largo de la vía rápida E40. Las parcelas en las que se preveía la construcción de las turbinas eólicas se hallan parcialmente, de conformidad con los planes regionales en vigor, en suelo de uso agrícola y, en parte, en suelo de uso agrícola de valor paisajístico.
- 3 El 25 de marzo de 2011, el solicitante presentó ante la parte demandada una solicitud de autorización urbanística para la construcción de ocho turbinas eólicas. En el curso de procedimiento se retiró la solicitud respecto a una turbina. En definitiva, se concedió la autorización para cinco turbinas eólicas.

- 4 La decisión impugnada fue adoptada tras el examen de las objeciones y observaciones presentadas. Las objeciones versaban, entre otros asuntos, sobre el impacto en el valor paisajístico del territorio, la contaminación acústica, la ordenación territorial, la sombra estroboscópica y la seguridad.
- 5 La decisión impugnada declaró que las objeciones formuladas por los demandantes eran admisibles pero infundadas (salvo respecto a una turbina) y aborda de forma pormenorizada el examen del agua, el informe sobre las repercusiones en el medio ambiente, la apreciación de la debida ordenación territorial y los diversos dictámenes recopilados. En la motivación se hace referencia a la normativa pertinente flamenca, incluidas la VLAREM II y la Circular, que constituyen el motivo de las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente. La autorización se concedió con condiciones.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 6 El órgano jurisdiccional remitente examina en la resolución interlocutoria únicamente el tercer motivo formulado por las partes demandantes.
- 7 En el tercer motivo, las partes demandantes invocan, en cuanto al fondo, una vulneración del artículo 2, letra a), y del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva EAE; del artículo 4.1.1, apartado 1, número 4, del DABM; del artículo 20 de la Orden flamenca sobre autorizaciones medioambientales; de la sección 5.20.6 de la VLAREM II; del artículo 99 de la Orden de 23 de diciembre de 2011 de modificación de la Orden del Gobierno flamenco de 6 de febrero de 1991 por la que se adopta el Reglamento de la Región de Flandes sobre autorizaciones medioambientales y la Orden del Gobierno flamenco, de 1 de junio de 1995, por la que se establecen disposiciones generales y sectoriales; de la Circular; del artículo 4.3.3 del VCRO; del artículo 159 de la Gw y de los principios de buena administración.
- 8 En concreto, sostienen que estas disposiciones son vulneradas porque la decisión impugnada fue adoptada de conformidad con los requisitos sectoriales derivados de la sección 5.20.6 de la VLAREM II y de la Circular, y se estableció la observancia de las propias normas de la VLAREM II como requisito para la concesión de la autorización, mientras que esta sección 5.20.6 fue introducida sin que se realizase una evaluación ambiental (obligatoria), pese a que esta sección versa sobre un «programa» en el sentido de la Directiva EAE. De igual modo, la Circular en que se basa la parte demandada para adoptar la decisión impugnada es, a juicio de las partes demandantes, un «programa» en tal sentido.
- 9 A juicio de las partes demandantes, la sección 5.20.6 de la VLAREM II y la Circular son ilegales en virtud de la mencionada incompatibilidad con la Directiva EAE, por lo cual deben dejarse inaplicadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 159 de la Gw. Esta ilegalidad se traslada a la decisión impugnada. Las partes demandantes solicitan cuando menos que se plantee una cuestión prejudicial al respecto al Tribunal de Justicia.

- 10 En opinión de la parte demandada, la declaración de ilegalidad de la sección 5.20.6 de la VLAREM II no da lugar a la ilegalidad de la decisión impugnada, puesto que dicha sección no constituye la base jurídica de la decisión impugnada, sino que únicamente contiene los requisitos sectoriales conforme a los cuales puede procederse a la explotación.
- 11 Además, sostiene que las partes demandantes no tienen interés en la formulación del motivo: la declaración de inaplicación de la sección 5.20.6 de la VLAREM II daría lugar a que ya no existirían más requisitos medioambientales sectoriales aplicables a las turbinas eólicas y, de este modo, se generaría una laguna jurídica perjudicial para el medio ambiente, lo cual no redundaría en beneficio de las partes demandantes y resultaría contrario a los objetivos de la Directiva EAE.
- 12 Además, sostiene que los requisitos medioambientales sectoriales tampoco pueden ser vistos como un «plan o programa» en el sentido de la Directiva, sino que constituyen un régimen normativo autónomo que describe los requisitos sectoriales que el operador debe tener en cuenta, pero no constituye un sistema coherente aplicable a los proyectos de turbinas eólicas.
- 13 El formato de los requisitos medioambientales sectoriales no es «exigido» por disposiciones legales o administrativas. El hecho de que los requisitos medioambientales sectoriales se adopten mediante decreto no obsta en el caso de autos a tal afirmación. A juicio de la parte demandada, los requisitos medioambientales sectoriales establecidos en la sección 5.20.6 de la VLAREM II contienen un marco menos completo que el de la normativa valona que constituye el objeto de la sentencia, citada por las partes demandantes, dictada en el asunto C-290/15 (sentencia de 26 de octubre de 2015, D'Oultrement), en la que el Tribunal de Justicia afirmó que la normativa valona en cuestión quedaba comprendida en el concepto de «planes y programas».
- 14 Además, la parte demandada alega que se alcanza el objetivo de la Directiva EAE porque la obligación, establecida en la misma, de realizar una evaluación medioambiental de los planes y programas persigue que ya antes de la adopción de planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente se tengan en cuenta las consecuencias de la ejecución de los mismos en el medio ambiente. A este respecto, los requisitos medioambientales sectoriales no generan efectos «significativos» en el medio ambiente y, al contrario, mediante estos requisitos se garantiza un elevado nivel de protección medioambiental.
- 15 Por último, la parte demandada aduce que la Circular tampoco es un «plan o programa», puesto que no tiene carácter normativo y cabe apartarse de su contenido, por lo que no constituye un marco para la concesión de una autorización.
- 16 En opinión de la parte demandada, el planteamiento de una cuestión prejudicial no resulta necesario para la solución del litigio.

- 17 Las partes demandantes contestan que sí tienen un interés en el ejercicio de su acción puesto que se ha alegado la observancia de la sección 5.20.6 de la VLAREM II como requisito de la autorización y tal requisito está vinculado indisolublemente con la autorización, por lo que la ilegalidad del mismo afectará automáticamente también a legalidad de la autorización. La ilegalidad de los requisitos sectoriales también implicaría presumiblemente que no obtengan la protección a la que tienen derecho: si se realizase efectivamente una evaluación medioambiental respecto a ambos instrumentos (en el sentido de la Directiva EAE), se establecerían posiblemente normas (aún) más estrictas.
- 18 En cuanto atañe a la analogía con los requisitos sectoriales valones que el Tribunal de Justicia ya abordó en un asunto prejudicial anterior, sostienen que la comparación con la sección 5.20.6 de la VLAREM II conduce necesariamente a la conclusión de que se trata de un marco sectorial de ejecución similar, que discurre casi en paralelo, para la concesión de autorizaciones para la construcción de turbinas eólicas. Por consiguiente, debe aplicarse la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto C-290/15, D'Oultremont, por lo que la sección 5.2.6 de la VLAREM II es ilegal.
- 19 En lo tocante a la Circular, en opinión de las partes demandantes, sí se aplicaba a tal efecto la obligación de realizar una evaluación medioambiental en el sentido de la Directiva EAE (ERM), porque contiene disposiciones distintas que deben observarse al conceder autorizaciones. Por consiguiente, se trata de un «plan o programa» en el sentido de la Directiva 2001/42.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 20 Ha quedado probado ante el órgano jurisdiccional remitente que la decisión impugnada del concedente de la autorización, la parte demandada, se apoya en parte en la conformidad de la autorización con la sección 5.20.6 de la VLAREM II y con la Circular.
- 21 Para poder examinar el asunto en cuanto al fondo, el órgano jurisdiccional remitente debe abordar la legalidad de los instrumentos en cuestión. No se discute que la sección 5.20.6 de la VLAREM II y la Circular no han llevado a cabo ninguna evaluación medioambiental en el sentido de la Directiva EAE. A juicio del órgano jurisdiccional remitente, estos instrumentos no son legales, por lo que es posible que no pudieran servir como fundamento decisivo para la decisión impugnada si se pusiera de manifiesto que antes su adopción se exigía la realización de una evaluación medioambiental sobre la base de la Directiva EAE.
- 22 Las partes del litigio principal sostienen tesis distintas sobre la cuestión de la aplicabilidad de la Directiva EAE a la sección 5.20.6 de la VLAREM II y a la Circular. Pese a las aclaraciones proporcionadas por el Tribunal de Justicia en, entre otras, su sentencia D'Oultremont (asunto C-290/15), el órgano jurisdiccional remitente duda de si los instrumentos citados quedan comprendidos en el ámbito

de aplicación de la obligación de evaluación medioambiental establecida en la Directiva EAE.

- 23 El órgano jurisdiccional remitente deduce del Derecho de la Unión que el objetivo principal de la Directiva EAE consiste en que los planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente quedan sujetos a una evaluación medioambiental en la preparación y antes de la adopción de los mismos. Además, el órgano jurisdiccional remitente hace constar que de la jurisprudencia también se deduce que el ámbito de aplicación de esta Directiva no debe interpretarse de forma restrictiva si se pretende garantizar un elevado nivel de protección medioambiental (artículo 3 TUE, apartado 3, artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y artículo 191 TFUE, apartado 2), y que no se puede menoscabar el efecto útil de la Directiva EAE. Las disposiciones que delimitan el ámbito de aplicación de la Directiva deben interpretarse también en sentido amplio. En particular, el órgano jurisdiccional remitente se remite a las sentencias del Tribunal de Justicia dictadas en el asunto C-671/16, *Inter-Environnement Bruxelles ASBL*; en el asunto C-160/17, *Raoul Thybaut* y otros; en el asunto C-567/10, *Inter-Environnement Bruxelles ASBL* y otros; en el asunto C-290/15, *Patrice D'Oultremont* y otros, y en el asunto C-473/14, *Dimos Kropias Attikis*.

Los instrumentos cuya compatibilidad con el Derecho de la Unión constituye el objeto de las cuestiones prejudiciales

- 24 La sección 5.20.6 de la VLAREM II tiene como título «Instalación para la generación de electricidad por medio de energía eólica». En esta sección se establecen de forma sucesiva normas formuladas con carácter general relativas a la sombra estroboscópica, a determinados aspectos de seguridad y al ruido.
- 25 La Circular tiene como título «Marco de ponderación y condiciones marco para la implantación de turbinas eólicas» y está destinada a las juntas de gobierno de ayuntamientos y a concejales, gobernadores de provincias, miembros de diputaciones permanentes (provinciales) y a funcionarios dedicados a cuestiones en materia de autorizaciones. La Circular comprende las líneas directrices del Gobierno flamenco y tiene por objeto reducir los efectos en diversos ámbitos (entre otros, la naturaleza, el paisaje, los hábitats y el medio ambiente, la economía, el ruido, el paisaje, la seguridad, la eficiencia energética, etc.) y ofrecer suficientes oportunidades de desarrollo para la energía eólica en el territorio. Respecto a cada uno de estos sectores relevantes se formulan normas en las que —como ocurre en las normas de la VLAREM— se abordan con más detalle cuestiones como el ruido, la sombra estroboscópica, la seguridad y la naturaleza.
- 26 La Circular se asienta sobre los pilares de un desarrollo territorial sostenible, un consumo de energía sostenible, las ventajas de la energía eólica respecto a otras fuentes de energía y el valor económico añadido de la energía eólica. El principio territorial de agrupación desconcentrada (*clustering*) ocupa una posición central:

mediante la agrupación, en la mayor medida posible, de las turbinas eólicas debe garantizarse la conservación del espacio libre restante en una región fuertemente urbanizada como es Flandes. La Circular describe, por último, el papel del denominado Windwerkgroep (Grupo de Trabajo Eólico) que tiene como tarea seleccionar las ubicaciones para los parques eólicos de gran tamaño y presentarlas al Minister van Ruimtelijke Ordening (Ministro de Ordenación Territorial). Además, este grupo de trabajo asesora en relación con solicitudes de autorización concretas, como la del caso de autos.

- 27 Con vistas a la respuesta a las cuestiones prejudiciales, la resolución interlocutoria del órgano jurisdiccional remitente contiene una explicación del fundamento jurídico y de las consecuencias de los instrumentos en cuestión.
- 28 La VLAREM II fue adoptada en desarrollo del Decreto Flamenco sobre Autorizaciones Medioambientales, que pretende impedir y limitar molestias y riesgos inaceptables de determinadas instalaciones y, en su caso, revertir los daños que la explotación de una instalación o actividad hayan causado al medio ambiente. En el Decreto sobre Autorizaciones Medioambientales se aclara que los requisitos medioambientales sectoriales (como la sección 5.20.6 de la VLAREM II) se aplican a determinadas clases o categorías de instalaciones o actividades clasificadas.
- 29 El fundamento de la Circular queda comprendido en las competencias de dirección política y de apreciación de que disponen las autoridades a la hora de conceder una «autorización medioambiental». Comprende directrices que las propias autoridades incluyen en su apreciación cuando deben examinar una solicitud de autorización concreta. Siempre que las autoridades dispongan de un amplio margen de apreciación discrecional (lo cual se da con toda seguridad a la hora de apreciar si una solicitud es compatible con una adecuada ordenación territorial), también puede indicar el modo en que hará uso de esta libertad de actuación política y de apreciación.
- 30 En cuanto atañe a las consecuencias de los citados instrumentos, el órgano jurisdiccional remitente señala que los requisitos generales y sectoriales tienen una eficacia directa, con independencia de la existencia de una autorización. Restringen el margen de apreciación de las autoridades que conceden las autorizaciones. Además, la autoridad competente puede supeditar la explotación de una instalación a la observancia de requisitos medioambientales específicos o bien, como ocurre en el caso de autos, recoger aspectos relativos a las molestias desde el punto de vista de la buena ordenación territorial por medio de requisitos urbanísticos, que a su vez podrán remitir, entre otros, a los requisitos generales y sectoriales. Los requisitos medioambientales específicos y los requisitos de carácter urbanístico acompañan, pues, a la autorización o escrito de notificación como requisito.
- 31 El cumplimiento de los requisitos generales y sectoriales de la VLAREM II no genera un derecho a la obtención de una autorización urbanística o de una

autorización medioambiental. La autoridad que concede las autorizaciones deberá, en cualquier caso, no solo examinar la observancia de los requisitos establecidos en la VLAREM II, sino que también, habida cuenta de todos los aspectos concretos del asunto, deberá examinar las molestias y los riesgos para las personas y el medio ambiente y, teniendo a la vista las cuestiones concretas de este examen, extraer las conclusiones finales adecuadas. Las autorizaciones que tienen en cuenta los requisitos generales y sectoriales no pueden vulnerar las prescripciones de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas. El órgano jurisdiccional remitente precisa además que la jurisprudencia nacional parte de que la observancia de las normas reguladoras de la VLAREM II constituye para el solicitante una obligación de resultado y que tales normas pueden ofrecer, en un caso concreto, garantías suficientes de que se evitarán o subsanarán las posibles molestias desde el punto de vista urbanístico.

- 32 La Circular no reviste un carácter normativo y la mera vulneración de la misma tampoco da lugar a la ilegalidad de la decisión impugnada. Sin embargo, tal Circular sí ofrece un marco de ponderación que puede valer como marco de examen para la ordenación territorial (en materia de autorizaciones) en relación con las turbinas eólicas. De igual modo, esta Circular tampoco puede obstar al examen que debe realizarse sobre la base de los instrumentos recogidos en decretos y reglamentos.
- 33 Respecto a los dos instrumentos en cuestión no se discute que comprenden disposiciones diversas, lo cual incluye, entre otras, medidas en materia de seguridad, y las normas en materia de ruidos y de sombras estroboscópicas definidas en función de las zonas de ordenación territorial. Además, a juicio del órgano jurisdiccional remitente, tampoco cabe discutir que están dirigidas a la «ordenación del territorio de determinadas zonas y la utilización del suelo», tal como ha sido interpretada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (asunto C-290/15, D'Oultremont). Además, queda probado que, cuando menos, también se refieren al sector energético y contribuyen a los proyectos designados en el anexo II de la Directiva EAE.

Las disposiciones del Derecho de la Unión que han dado lugar a la formulación de cuestiones por el órgano jurisdiccional remitente

- 34 El órgano jurisdiccional remitente invoca, además del considerando 4 de la Directiva EAE y el objetivo de la misma, tal como se desprende del artículo 1, diversos elementos de la génesis legislativa de la Directiva EAE. Las disposiciones que ocupan un lugar central en el examen que el órgano jurisdiccional remitente debe realizar son los artículos 2 y 3 de la Directiva.
- 35 El artículo 2, letra a), de la Directiva EAE dispone que se entenderá por «planes y programas» aquellos «[...] cuya elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad nacional, regional o local, o que estén siendo elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo, por parte de

un Parlamento o Gobierno y [...] que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas» (el juez remitente subraya que se trata de requisitos acumulativos).

- 36 En virtud del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva EAE, deberá llevarse a cabo una evaluación medioambiental en relación con los planes y programas que, en primer lugar, se elaboren con respecto a determinados sectores y, en segundo lugar, establezcan el marco para la concesión de autorizaciones en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva EAE (sentencias dictadas en el asunto C-671/16 y en el asunto C-160/17, respectivamente). Los planes y programas distintos de los antes mencionados deberán ser objeto de tal evaluación cuando «establezcan un marco para la concesión de autorizaciones en el futuro de proyectos», a condición de que «pued[an] tener efectos medioambientales significativos» (artículo 3, apartado 4, de la Directiva EAE).

Cuestiones prejudiciales 1 y 2: artículo 2, letra a), de la Directiva EAE: el concepto de «plan o programa»

- 37 A juicio del órgano jurisdiccional remitente, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que no se establece ninguna distinción entre «planes y programas» y «normativas generales», y que el carácter general de una normativa determinada no impide que tal normativa quede comprendida en el concepto de «planes y programas» (sentencia de 7 de junio de 2018, asunto C-671/16, Inter-Environnement Bruxelles ASBL y otros, y sentencia de 27 de octubre de 2016, asunto C-290/15, D'Oultremont).
- 38 El órgano jurisdiccional remitente hace constar que la competencia para elaborar una circular radica en el margen de apreciación y en la libertad de acción política de la autoridad en cuestión. No se trata de un mandato de la autoridad competente de elaborar el «plan o programa», ni tampoco de un procedimiento formal para la formulación del mismo. Las circulares tienen un valor indicativo puesto que, siempre que ello esté suficientemente motivado, cabe apartarse de las mismas dentro de los límites de lo razonable. En tanto estas directrices no sean vistas como normas jurídicas, tampoco serán impugnables ante el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos), ni tampoco ante el Raad voor Vergunningsbetwistingen.
- 39 Asimismo, el órgano jurisdiccional remitente señala que la finalidad de los instrumentos en cuestión está parcialmente separada del diseño de un marco para la concesión de autorizaciones. Sin embargo, señala que a la hora de interpretar los conceptos de «planes y programas», según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia debe tenerse en cuenta la remisión al «marco para la futura concesión de autorizaciones», en el sentido del artículo 3 de la Directiva EAE. Sobre esta última expresión, señala que no fue introducida en el procedimiento legislativo europeo hasta un momento posterior [Propuesta de Directiva del Consejo relativa

a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, de 4 de diciembre de 1996, COM(96) 0511 final].

Cuestiones prejudiciales 3 a 7: artículo 2, letra a), y artículo 3, de la Directiva EAE: Programas «exigidos»

- 40 El órgano jurisdiccional remitente se plantea la cuestión de si se está en el caso de autos en presencia de «planes o programas *prescritos*». Con el fin de explicar sus dudas en este contexto, realiza una exposición detallada de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular de la sentencia dictada en el asunto C-671/16, antes citado, y de las conclusiones presentadas en el mismo, así como de las conclusiones presentadas en los asuntos acumulados C-105/09 y C-110/09 (Terre wallonne ASBL). Asimismo, hace referencia a una sentencia inglesa, *HS2 Action Alliance Ltd, R (on the application of) v The Secretary of State for Transport & Anor* ([2014] UKSC 3). La interpretación restrictiva de los conceptos de «planes y programas» que parece desprenderse de lo anterior limita dichos conceptos a instrumentos obligatorios por ley. Sin embargo, a juicio del órgano jurisdiccional remitente, es posible que ello choque con la interpretación teleológica de las directivas de la que se ha partido anteriormente en la jurisprudencia (asunto C-275/09, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest* y otros).
- 41 A diferencia de la parte demandada, el órgano jurisdiccional remitente considera que el Decreto sobre Autorizaciones Medioambientales y el DABM no dejan margen para sostener que no se «prevea» la formulación de requisitos medioambientales sectoriales. Ha de afirmarse lo contrario respecto a la formulación de la Circular, que viene motivada por la aspiración de seguridad jurídica, no contiene normas jurídicas y tampoco las prevé. Se trata de una decisión política libre.
- 42 En cuanto atañe a la sección 5.20.6 de la VLAREM II y de los requisitos sectoriales establecidos en el mismo, en la resolución interlocutoria del órgano jurisdiccional remitente se señala, sin embargo, que la obligación de formular los mismos aparece recogida en el Decreto sobre Autorizaciones Medioambientales, pero ello no está exigido en el sentido del Derecho de la Unión (en efecto, sí están previstos, pero su adopción no es obligatoria; véanse los puntos 14 a 30 de las conclusiones presentadas en el asunto C-567/10, *Inter-Environnement Bruxelles ASBL* y otros). La formulación de requisitos sectoriales, en particular para «instalaciones para la generación de electricidad por medio de energía eólica», no es obligatoria, y el Gobierno estaba autorizado para prescindir de la formulación de tales normas.
- 43 De igual modo, el órgano jurisdiccional remitente considera que, en el caso de autos, tanto respecto a los requisitos medioambientales sectoriales como respecto a la Circular, se está en presencia de «planes voluntarios» que, acompañados de una exigencia de realización de una evaluación medioambiental, podrían obstar a la finalidad de la Directiva (conclusiones presentadas en el asunto C-567/10). No

existía ninguna obligación de elaborar estos instrumentos como marco de apreciación de la concesión de autorizaciones en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, puesto que los requisitos medioambientales sectoriales también funcionan autónomamente como norma general.

- 44 Si bien la Circular, que tiene valor indicativo, y la sección 5.20.6 de la VLAREM II, que tiene una eficacia autónoma, deben ser observadas como régimen normativo por el concedente de la autorización y tienen una fuerza normativa para limitar la facultad de apreciación de dicho concedente y, de este modo, contrarrestar los perjuicios inadmisibles, tal facultad de apreciación no está delimitada en modo alguno de un modo tal que entrañe que deban admitirse los perjuicios inadmisibles al nivel de las autorizaciones. Estos instrumentos funcionan como un límite mínimo del que no cabe apartarse si ello diera lugar a perjuicios inadmisibles. Dicho con otras palabras, no impiden que no puedan concederse autorizaciones que resulten contrarias al buen ordenamiento territorial o, con carácter general, que no puedan concederse autorizaciones que supongan riesgos o perjuicios inaceptables para el medio ambiente. En cuanto atañe a la sección 5.20.6 de la VLAREM II, debe señalarse que los requisitos medioambientales sectoriales son autónomos en una medida tal que no deben ser impuestos como requisito a la hora de conceder la autorización para ser oponibles.
- 45 Se plantea la cuestión de si los instrumentos antes citados revisten la fuerza normativa y la finalidad necesarias para ser considerados como planes o programas (véanse las conclusiones presentadas en los asuntos acumulados C-105/09 y C-110/09). La finalidad de ambos instrumentos es independiente del modo en que un proyecto deberá ser ejecutado, y los citados instrumentos tampoco indican, en un sentido en modo alguno determinante, en qué medida debe autorizarse un proyecto en cuanto marco para la concesión de autorizaciones. En la interpretación del Tribunal de Justicia, el carácter «exigido» de los planes y programas debe interpretarse conjuntamente con el concepto de «marco para la futura concesión de autorizaciones» en el sentido del artículo 3 de la Directiva EAE. A juicio del órgano jurisdiccional remitente, la finalidad (la voluntad del legislador), como se desprende de los trabajos preparatorios parlamentarios de la Directiva, resulta pertinente para analizar la definición de «marco».
- 46 El concepto de «marco» debe tener en cuenta el objetivo de considerar, desde el mismo momento de su adopción, las repercusiones sobre el medio ambiente de toda decisión que contenga disposiciones sobre la posterior autorización de proyectos. Un plan o programa define un marco siempre que se adopten decisiones que influyan en eventuales autorizaciones posteriores de proyectos, en particular con respecto a la ubicación, las características, las dimensiones, las condiciones de funcionamiento o mediante la asignación de recursos (conclusiones presentadas en los asuntos acumulados C-105/09 y C-110/09).
- 47 A juicio del órgano jurisdiccional remitente, de la jurisprudencia se desprende que la definición de criterios y condiciones para la aprobación y ejecución de proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente debe ser

vista como un conjunto significativo y, por tanto, como un plan o programa, cuando estas repercusiones en el medio ambiente de los proyectos deriven precisamente de los criterios y condiciones en cuestión. En cambio, si los criterios y condiciones establecidos no pueden tener efectos significativos en el medio ambiente, no se tratará de un conjunto significativo ni, por tanto, tampoco de un plan o programa.

- 48 La pregunta que se suscita en este contexto y en el marco de cuanto se ha expuesto en relación con la eficacia de ambos instrumentos y los límites mínimos que se establecen de tal modo, es si la relevancia y el alcance de las normas en cuestión es lo suficientemente grande para afirmar que existe «un conjunto significativo» de criterios y condiciones y un sistema suficientemente coherente y un marco de apreciación suficientemente completo para la concesión de autorizaciones. Dicho con otras palabras, se trata de saber si el alcance de tales normas es lo suficientemente amplio para la determinación de los requisitos aplicables en el sector en cuestión y de las decisiones que se adopten por medio de estas normas, en particular en relación con el medio ambiente, y si, a tal fin, deben estar dirigidas a establecer los requisitos conforme a los cuales pueden autorizarse en el futuro proyectos concretos de construcción y explotación de parques eólicos, y si la observancia de los mismos constituye un requisito para la concesión de autorizaciones. Dicho con otras palabras: se trata de saber si en el caso de autos, por analogía con la sentencia D'Oultremont, se está en presencia de una decisión normativa que versa sobre diversas disposiciones aplicables a la instalación de aerogeneradores, que deban cumplirse en el momento de la concesión de las autorizaciones antes de la construcción y explotación de tales instalaciones, y si la relevancia y el alcance de las normas es lo suficientemente amplio como para afirmar que se trata de instrumentos que pueden tener efectos significativos en el medio ambiente en el sentido del artículo 3, apartados 1 y 2, de la Directiva EAE.
- 49 Sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia antes citada (asuntos acumulados C-105/09 y C-110/09, asunto C-290/15, asunto C 160/17, asunto C-41/11, asunto C-671/16 y asunto C-392/96), el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si los instrumentos en cuestión pueden tener efectos significativos en el medio ambiente. Según la citada jurisprudencia, el examen que debe realizarse para determinar si se cumple tal requisito está limitado a la cuestión de si, sobre la base de datos objetivos, cabe excluir que tal plan o proyecto tenga efectos significativos en la zona en cuestión.
- 50 En este sentido, debe plantearse también la cuestión de si una decisión como la controvertida en el caso de autos entraña una modificación del marco normativo de referencia que pueda tener efectos significativos en el medio ambiente. En efecto, cabe dudar de si, por medio de los instrumentos en cuestión, se abre «la posible de que se produzcan efectos en el medio ambiente» (expresión utilizada en las conclusiones presentadas en el asunto C-160/17), o bien si se trata de planes que resulten decisivos para proyectos sujetos a la Directiva EAE. Mediante los instrumentos en cuestión difícilmente podrá menoscabarse la exigencia de que los

eventuales efectos significativos en el medio ambiente constituyan el objeto de una evaluación medioambiental.

Cuestiones prejudiciales 8 y 9: posibilidades de que el órgano jurisdiccional remitente limite las consecuencias de una eventual incompatibilidad con la Directiva EAE

- 51 De la sentencia dictada en el asunto C-379/15 (Association France Nature Environnement) se infiere que la voluntad del Tribunal de Justicia de reconocer a un órgano jurisdiccional nacional, caso por caso y con carácter excepcional, la facultad de determinar los efectos de la anulación de una disposición nacional juzgada incompatible con el Derecho de la Unión, por ejemplo limitándola en el tiempo. Así se deduce del artículo 3 TUE, párrafo tercero, y del artículo 191 TFUE, apartados 1 y 3, que aseguran un elevado nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente. El Tribunal de Justicia estableció algunos requisitos en cuanto a la posibilidad específica de modulación.
- 52 El órgano jurisdiccional remitente señala que ambos instrumentos, a primera vista, contribuyen a la construcción de turbinas eólicas y guardan una estrecha vinculación con los objetivos de normativa de la Unión y flamenca en materia de fuentes de energía renovables.
- 53 El órgano jurisdiccional remitente está únicamente facultado legalmente, sobre la base del artículo 36, apartados 1 y 2, del Decreto DBRC, para apreciar, a instancia de parte o de oficio, que las consecuencias jurídicas de la decisión individual parcial o totalmente anulada se mantendrán total o parcialmente o bien se mantendrán provisionalmente durante un plazo que él determine. Esta medida solo podrá ordenarse por razones extraordinarias que justifiquen una afectación del principio de legalidad mediante una decisión motivada de forma específica y tras un debate contradictorio. Tal decisión podrá tener en cuenta los intereses de terceros.
- 54 Por consiguiente, el órgano jurisdiccional remitente no está facultado para ordenar el mantenimiento de los propios instrumentos en cuestión en las cuestiones prejudiciales, que, en función de la respuesta que se dé a las cuestiones prejudiciales, hayan sido adoptados de forma regular (o irregular). Por lo demás, habida cuenta de su carácter normativo limitado, la Circular no constituye un acto jurídico impugnabile ante el órgano jurisdiccional remitente o ante el Raad van State. El órgano jurisdiccional remitente carece de la competencia de ordenar el mantenimiento de los instrumentos en cuestión, pues no está facultado para anular los mismos, y la facultad de mantenimiento de tales actos no puede ejercitarse cuando la ilegalidad de los mismos se examina con carácter incidental por la vía de una excepción.
- 55 Sí existe, conforme al Derecho flamenco, una posibilidad jurisprudencial de no vincular consecuencia alguna a la ilegalidad sobre la base de consideraciones que tienen su origen en el principio de seguridad jurídica. El órgano jurisdiccional

remitente se plantea la cuestión de si esta posibilidad jurisprudencial de mantenimiento puede aplicarse desde el punto de vista del Derecho de la Unión, de suerte que puedan mantener temporalmente también los efectos del plan y/o programa en caso de examen incidental de la legalidad, que de otro modo daría lugar a la declaración de inaplicabilidad de la norma cuando 1) se cumplieran las exigencias establecidas en la sentencia dictada en el asunto C-379/15 (y la medida afectase al Derecho de la Unión) y 2) se cumplieran los requisitos establecidos en el artículo 36, apartados 1 y 2, del Decreto DBRC (salvo la exigencia de que se trate de una decisión anulada), de forma que se garantice el carácter excepcional del mantenimiento y el período de dicho mantenimiento pueda limitarse al tiempo estrictamente necesario para subsanar la irregularidad.

- 56 En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente señala que la declaración simple de inaplicación, para la que sí está facultado sobre la base del examen incidental de la legalidad antes mencionado (que tiene como base el artículo 159 de la Gw), tendría como consecuencia a primera vista que desaparecerían los requisitos medioambientales sectoriales más orientados a las turbinas eólicas. Además, esta declaración de inaplicación no solo podría darse en el marco del contencioso sobre autorizaciones, sino también fuera del mismo, puesto que los requisitos medioambientales sectoriales tienen el valor de normas mínimas vinculantes para instalaciones y actividades. De igual modo, la declaración de inaplicación de estas normas pondría en cuestión la legalidad de todas las autorizaciones que han sido concedidas desde el 31 de marzo de 2012, en la medida en que están basadas de forma determinante en dichos instrumentos. También cabría alegar la ilegalidad de estas autorizaciones en el ámbito del Derecho civil, o bien en un litigio penal o contencioso-administrativo sobre el mantenimiento. De igual modo, esta declaración de inaplicación pone en cuestión la seguridad jurídica del marco de apreciación de las turbinas eólicas y, de este modo, un objetivo en el ámbito de la generación de energías renovables.
- 57 La adopción y la entrada en vigor de una nueva disposición de Derecho nacional tampoco puede impedir, a primera vista, las consecuencias perjudiciales para el medio ambiente derivadas de la declaración de inaplicación, pues la adopción de una nueva decisión sobre la base de normas sectoriales aplicables a turbinas eólicas no puede tener, en principio, efecto retroactivo, y la explotación de las turbinas eólicas existentes quedará comprometida.
- 58 La declaración de inaplicación de los instrumentos en cuestión también tendría como consecuencia, *prima facie*, la generación de una laguna jurídica perjudicial para el medio ambiente en relación con la aplicación del Derecho de la Unión en el ámbito de la protección del medio ambiente. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente señala que los dos instrumentos en cuestión se cohonestan con los objetivos de la Directiva 2009/28/CE relativa al fomento de la energía procedente de fuentes renovables y suponen la transposición de la misma en Flandes.

- 59 La declaración de inaplicación de las normas sectoriales y de la Circular también podría dar lugar a una gran inseguridad jurídica en relación con la ejecutabilidad de, entre otras, las autorizaciones medioambientales para las turbinas eólicas en explotación.
- 60 El órgano jurisdiccional remitente hace constar además que, si bien no está facultado, por la vía de los decretos, para mantener parcialmente la legalidad de los instrumentos en cuestión, sí lo está, en virtud del artículo 36, apartados 1 y 2, del Decreto DBRC, para mantener temporalmente las consecuencias jurídicas de la autorización del proyecto, si anula tal autorización. A tal fin se observará, como se ha indicado anteriormente, una serie de estrictos requisitos. El órgano jurisdiccional remitente se plantea la cuestión de si, en caso de respuesta negativa del Tribunal de Justicia a la cuestión 8, puede mantener temporalmente las consecuencias jurídicas de una decisión individual anulada sobre la base de los requisitos que establecen el Derecho flamenco y el Derecho de la Unión para la modulación en el tiempo de una declaración de ilegalidad a la luz de su incompatibilidad con la Directiva EAE.
- 61 El mantenimiento de los efectos jurídicos de los instrumentos en cuestión tiene como consecuencia que no quede en el aire la legalidad de los proyectos individuales y que el legislador regional dispondrá del tiempo absolutamente necesario para adoptar una nueva normativa que se ajuste a la Directiva EAE. El mantenimiento temporal de los efectos jurídicos del proyecto individual durante el período de tiempo absolutamente necesario de que deba disponer el legislador regional para adoptar una nueva normativa que se ajuste a la Directiva EAE sí tiene consecuencias en la legalidad del proyecto individual y obligará al solicitante de la autorización del mismo a presentar una nueva solicitud tras la expiración de dicho período. Este modo de proceder supone además que el órgano jurisdiccional remitente podrá colmar la laguna jurídica en el marco del contencioso sobre autorizaciones únicamente mediante un examen *ad hoc* de cada decisión de autorización impugnada.